

Holloh, Detlev

Working Paper

Finanzielle Selbsthilfegruppen In Indonesien: Zwischen Finanzsystementwicklung und Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe

Working Paper, No. 1995,1

Provided in Cooperation with:

University of Cologne, Development Research Center

Suggested Citation: Holloh, Detlev (1995) : Finanzielle Selbsthilfegruppen In Indonesien: Zwischen Finanzsystementwicklung und Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe, Working Paper, No. 1995,1, Universität zu Köln, Arbeitsstelle für Entwicklungsländerforschung (AEF), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/23663>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Universität zu Köln
Arbeitsstelle für Entwicklungsländerforschung
University of Cologne
Development Research Center

Working Paper No. 1995-1

Detlev Holloh

FINANZIELLE SELBSTHILFEGRUPPEN IN INDONESIAEN:

Zwischen Finanzsystementwicklung und Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe

1. Ausgangsüberlegungen: Selbsthilfe, Armutsbekämpfung, Entwicklung, Entwicklungspolitik und Finanzielle Selbsthilfegruppen

Selbsthilfe und Armutsbekämpfung werden heute als selbstverständliche Elemente von Entwicklung und Entwicklungspolitik gesehen. Allerdings ist es wichtig, sich über die inhaltliche Bedeutung dieser Begriffe zu verständigen.

Selbsthilfe kann auch in der Bedeutung verwendet werden, daß die Verantwortung für ärmere Bevölkerungsgruppen von Staat und Wirtschaft auf die Ebene der **individuellen** Leistungsbereitschaft verlagert wird. Bevölkerungsgruppen, die aus der gesamtgesellschaftlichen Verantwortung herausfallen, sind auf Selbsthilfe zurückgeworfen und finden sich bestenfalls in der Marktwirtschaft der Armen, dem "informellen Sektor" wieder. Dieser bietet individuelle Überlebenschancen, aber kaum Möglichkeiten, die ökonomische und gesellschaftliche Position der Armen zu stärken. Diese können sich politische und ökonomische Möglichkeiten nicht in nachhaltiger Weise durch individuelle Selbsthilfe erschließen. Die wesentliche Machtressource, ihre marktwirtschaftliche und gesellschaftliche Position nachhaltig zu verbessern, besteht in der kollektiven Organisation ihrer Interessen und marginalen Ressourcen. Im folgenden ist die Rede von **Selbsthilfeorganisation**, d.h. den **institutionellen** Kapazitäten benachteiligter Bevölkerungsgruppen.

Armutsbekämpfung ist ein Begriff, der ein zentrales entwicklungspolitisches Problem verdeutlicht. Mit Kämpfer gegen Armut sind zumeist internationale Organisationen, nationale Regierungen oder die NRO des Nordens und Südens gemeint. In diesem Denken findet Armutsbekämpfung in Programmen und Projekten **für** die Armen oder bestenfalls **mit** den Armen statt, aber kaum in Formen, die **von** ihnen selbst organisiert sind. **Armut** ist kein Zustand, der sich nur in Kalorien und Einkommen messen läßt, sondern vor allem ein struktureller Mangel an ökonomischen und politischen Machtressourcen. Mit dem Kampf gegen die Armut verhält es sich deshalb genauso wie mit der Selbsthilfe. Ohne die Entwicklung eigenständiger und unabhängiger **Organisationen der Armen**, die sich ihren Platz in Gesellschaft und Wirtschaft selbst erkämpfen, wird es keinen nachhaltigen Erfolg der Armuts- bekämpfung "von oben" geben.

Entwicklung hat viele Gesichter. Tatsächliche und wünschenswerte Entwicklung fallen auseinander, wie wirtschaftliches Wachstum nicht gleichbedeutend ist mit sozialem Fortschritt, und sozialer Fortschritt nicht mit höherem Einkommen.

Entwicklung wird gemacht und hat deshalb immer politische Dimensionen, die die Handlungsinteressen, -ziele und -bedingungen "von oben" wie auch "von unten" einschließen. Entwicklung im Sinne der **Armutsbekämpfung durch Selbsthilfe** ist deshalb nicht einfach eine "von oben" verbesserte wirtschaftliche Situation der Armen, sondern vor allen Dingen die Verbesserung ihrer persönlichen und institutionellen Kapazität, sich wirtschaftliche und politische Ressourcen selbst zu erschließen. Entwicklung ist in diesem Sinne **Entwicklung von wirtschaftlicher und politischer Partizipation durch Selbstorganisation**.

Entwicklungspolitik muß vor diesem Hintergrund die Stärkung der unabhängigen Selbstorganisation ökonomisch und politisch benachteiligter Bevölkerungsgruppen in ihren Mittelpunkt rücken. Entwicklungspolitik im Sinne der **Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbstorganisation** handelt insofern **für** die Armen, wie sie Handlungsspielräume der Selbstorganisation durch Veränderung ihrer Rahmenbedingungen und die Stärkung ihrer institutionellen Kapazität erweitert. Dieses Handeln hat aber zum Ziel, daß Selbsthilfeorganisationen von Fremdhilfe und Fremdbestimmung unabhängig werden, d.h. die Verbesserung der wirtschaftlichen und politischen Position ihrer Mitglieder **von diesen selbst** erreicht werden kann.

Finanzielle Selbsthilfegruppen als eine Form dieser Selbstorganisation ärmerer Bevölkerungsgruppen sind insbesondere deshalb von Interesse für eine solche Entwicklungspolitik, weil sich in ihnen zwei zentrale Handlungsziele verknüpfen. Zum einen bauen sie eine unabhängige finanzielle Kapazität auf, die wirtschaftliche Handlungsspielräume ihrer Mitglieder erweitert. Zum anderen bauen sie persönliche und institutionelle Kapazitäten auf, die ihre Handlungsmöglichkeiten nach außen erweitern. Eine Entwicklungspolitik, die diese Kapazitäten durch geeignete Fördermaßnahmen und Rahmenbedingungen stärkt, trägt bei zur Entwicklung demokratischer Selbstorganisation und mitgliedereigener Finanzinstitutionen, und damit zur allgemeinen Verbesserung des lokalen Finanzsystems und der Bedingungen erfolgreicher Armutsbekämpfung.

2. Von Raiffeisen bis zu den Förderungskonzepten des BMZ

Im Jahre 1866 veröffentlichte Friedrich Wilhelm Raiffeisen sein Buch "Die Darlehnskassenvereine", in dem er nach zwanzigjährigen Erfahrungen in der Armutsbekämpfung, seine Konzeption von Vereinen, die sich, wie er es formulierte,

"auf die unbedingteste Selbsthilfe" gründen, darstellte. Er formulierte damit als erster ein Programm, das die Notwendigkeit der **Selbstorganisation** mit der Idee eines **Finanzsystems** der Armen verknüpfte.

Finanzielle Selbsthilfegruppen entstehen überall dort als Praxis ärmerer Bevölkerungsgruppen, wo Markt- und Geldwirtschaft sich ausbreiten und kollektive Selbstorganisation eine wesentliche Resource ist, sich in diesen zu behaupten. Heute sind Selbsthilfegruppen kleiner Bauern, Handwerker und Händler, die in kooperativer Weise ihre Ersparnisse mobilisieren und Finanzierungsquellen erschließen, vor allem auch in den "Entwicklungsländern" verbreitet. Ihre konkreten Organisationsformen und -ziele sind stark von den jeweiligen nationalen und lokalen Rahmenbedingungen geprägt. Finanzielle Selbsthilfegruppen können unabhängig staatlicher Entwicklungspolitik auf der Grundlage einheimischer Kooperationsformen entstanden sein; sie können nach dem Muster westlicher Genossenschaften "von außen" initiiert sein; oder sie wurden als Instrumente staatlicher Entwicklungsprogramme "von oben" gegründet, sodaß sie eher fremdbestimmt als Ausdruck von Selbstorganisation sind.

Die **Entwicklungspolitik** hatte auf Grundlage der herrschenden Modernisierungspolitik bis in die späten 70er Jahre hinein die staatliche Genossenschaftspolitik "von oben" unterstützt und die Entwicklungspotentiale lokaler und informeller Organisationsformen ignoriert. Anstatt Eigeninitiative, -verantwortung und -organisation "von unten" zu fördern, wurden Selbsthilfepotentiale für zentralstaatliche Zielsetzungen und Programme funktionalisiert. Anstatt basisnahe und mitgliedereigene Finanzinstitutionen zu fördern, wurden durch staatliche Entwicklungsbanken hochsubventionierte Kredite geschleust, die entweder ungeeignet für die Zielgruppen waren oder diese nicht erreichten.

Erst mit dem offensichtlichen Scheitern der Modernisierungs-, Genossenschafts- und Entwicklungsbankenpolitik, mit steigender Armut und Verschuldungskrise, wurde das Interesse an der Mobilisierung einheimischer Ressourcen, lokaler Organisationspotentiale und einer Partizipation "von unten" geweckt. Dies drückte sich in entwicklungspolitischen Konzepten, wie denen der "Integrierten Ländlichen Entwicklung", der "Grundbedürfnisstrategie" und des "Community Development" aus. In den frühen 80er Jahren führte diese Umorientierung dann zur "Entdeckung" des "Informellen Sektors" und der "Informellen Finanzinstitutionen", sodaß ab Mitte der 80er Jahre auch finanzielle Selbsthilfegruppen in den Mittelpunkt entwicklungs- politischer Programme gerückt wurden.

Förderungskonzepte des BMZ im Bereich Selbsthilfe, Sparen und Kredit

Vor dem Hintergrund der Evaluierung und Kritik einer verfehlten Politik der Armutsbekämpfung und Entwicklungsbankenförderung leitete das BMZ 1983 einen Prozeß konzeptioneller Arbeit und die Durchführung von Pilotprojekten ein, deren Erfahrungen und Resultate in zwei Grundsatzpapiere einfließen.

In dem sektorübergreifenden Konzept "**Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe**" (1990) definiert das BMZ Selbsthilfepolitik als **Demokratiepolitik**, da praktizierte Selbsthilfe und Selbsthilfeorganisationen nicht nur die ökonomischen Lebensbedingungen der Armen verbessern, sondern auch einen größeren Anteil an gesellschaftlicher Partizipation ermöglichen. **Ziel** des Konzepts ist deshalb, neben der Stärkung der Eigeninitiative benachteiligter Bevölkerungsgruppen, die Verbesserung der Rahmenbedingungen ihrer Beteiligung am Entwicklungsprozeß.

Als **Grundprinzipien** der Hilfe zur Selbsthilfe und Armutsbekämpfung gelten u.a.:

Vorrang der Förderung bestehender Gruppen, wobei Eigenanstrengung nicht ersetzt werden darf und Überförderung vermieden werden muß.

Nachhaltige Armutsverminderung erfordert die Unterstützung von Selbsthilfeorganisationen, die Stärkung ihrer Eigenständigkeit sowie die Veränderung armutsverursachender gesellschaftlicher Strukturen.

Strategien und Instrumente sind langfristig, flexibel und als offener Prozeß anzulegen, um auf Änderungswünsche der Handelnden reagieren zu können.

Mit dem Sektorkonzept "**Finanzsystementwicklung. Förderung von Sparen und Kredit**" (1994) formuliert das BMZ sein Ziel, ein leistungsfähiges Finanzwesen zur effizienten Ersparnismobilisierung und preisgünstigen Kreditvergabe aufzubauen bzw. zu stärken "sowie breiten Bevölkerungsschichten, insbesondere auch armen Bevölkerungsgruppen, Zugang zu Finanzdienstleistungen zu eröffnen."

Eine wichtige Innovation des Konzeptes besteht darin, **informelle Finanzinstitutionen**, inklusive finanzielle Selbsthilfegruppen, als **Teilsystem** des Finanzwesens zu begreifen. Um benachteiligten Bevölkerungsgruppen Zugang zu Finanzdienstleistungen zu ermöglichen, sollen zur Entwicklung des **Finanzwesens von unten her**

Ansätze gefördert werden, die von **Selbsthilfe, Mitgliedern** und **kommunalen oder dezentralen Finanzinstitutionen** getragen sind. Hierbei geht es insbesondere um die Förderung ihrer **institutionellen** Kapazität und Überlebensfähigkeit.

Verknüpfung von Banken und finanziellen Selbsthilfegruppen

Eine der ersten Maßnahmen, die im Rahmen der Entwicklung und Erprobung dieser Konzepte eingeleitet wurden, ist das 1988 begonnene Projekt "Verknüpfung von Banken und Selbsthilfegruppen" in Indonesien. Dieses Projekt beabsichtigt, Mitgliedern finanzieller Selbsthilfegruppen, Zugang zu besseren Finanzierungsmöglichkeiten zu schaffen, indem es

die institutionelle Kapazität der Gruppen durch Ausbildung und Betreuung stärkt;

Banken von der Kreditwürdigkeit dieser Gruppen überzeugt und hinsichtlich der Bereitstellung angepaßter Finanzdienstleistungen berät; und

Geschäftsbeziehungen zwischen beiden, oft unter Einschaltung von Selbsthilfeförderungsinstitutionen, vermittelt.

Bis Mitte 1994 wurden in 9 Provinzen Kredite über 11 Mio. DM an 1500 Gruppen vergeben. Dies entspricht einer durchschnittlichen Kredithöhe von 200 DM für ihre ca. 55000 Mitglieder. Die Rückzahlungsrate lag bei 95 Prozent.

Im folgenden werden Merkmale finanzieller Selbsthilfegruppen in Indonesien dargestellt, um im Licht der BMZ-Richtlinien die Frage zu stellen, ob ihre Einbeziehung als entwicklungspolitische Zielgruppe sinnvoll und wünschenswert ist.

3. Finanzielle Selbsthilfegruppen in Indonesien

Grundsätzlich kann man zwei Typen finanzieller Selbsthilfegruppen unterscheiden. **Rotierende Sparvereine** sammeln von ihren Mitgliedern regelmäßige und gleiche Sparbeträge ein, um den Gesamtbetrag in einem Rotationsverfahren an ein oder mehrere Mitglieder zinslos zu vergeben. **Spar- und Kreditgruppen** zeichnen sich im Gegensatz hierzu durch folgende Eigenschaften aus: a) sie bilden Eigenkapital durch Beiträge ihrer Mitglieder und erwirtschaftete Profite; b) durch die zusätzliche Ersparnismobilisierung mittels verschiedener Sparinstrumente bauen sie einen

Kreditfond auf, aus dem sie Kredite zu expliziten Zinssätzen vergeben; b) diese Aktivitäten erfordern ein Minimum an organisatorischen und administrativen Strukturen, wie z.B. Satzung, Vorstand, Buchführung und Kreditprozeduren.

Finanziellen Selbsthilfegruppen wird ein hohes **Entwicklungspotential** zugeschrieben, da sie überall und zahlreich existieren und "traditionelle", "einheimische" oder "informelle" Organisationsformen der Armen seien. Als **entwicklungspolitische Zielgruppe** sollen sie gefördert und u.a. auch in Geschäftsbeziehungen mit Banken gebracht werden. Da diese **Annahmen** von großer Bedeutung für die Orientierung praktischer Maßnahmen sind, sollen sie hier für finanzielle Selbsthilfegruppen in **Indonesien** kritisch hinterfragt werden. Der Kürze halber geschieht dies in thesenartiger Form. Die folgenden Aussagen beruhen auf der Auswertung der existierenden empirischen Literatur, auf Daten aus dem Projekt "Verknüpfung von Banken und Selbsthilfegruppen" (kurz: "Linkage-Projekt") und auf Beobachtungen und Erfahrungen aus mehrjähriger Arbeit in Indonesien.

"Arisans": Rotierende Sparvereine in Indonesien

1. Arisans sind in erster Linie ein **javanisches** Phänomen. Außerhalb Javas sind sie in geringer Zahl vorwiegend in städtischen Gebieten als Organisationsformen von zugezogenen Javanern, anderen ethnischen Minderheiten oder als Initiative von Regierungsprogrammen zu finden. Empirische Studien fanden, daß auf Java zwischen 10 und 40 % der Haushalte in Arisans aktiv sind. Während in 48 % der am "Linkage-Projekt" beteiligten javanischen Gruppen auch Arisan-Aktivitäten existieren, ist dies nur für 6 Gruppen außerhalb Javas der Fall.
2. Arisans sind **moderne** Organisationsformen, die im Kontext von Monetarisierung und Kommerzialisierung aufkamen. Hierauf wies Clifford Geertz in seiner schon 1953/54 durchgeführten Studie hin. Laut neueren Studien wurden die meisten Arisans erst ab den 60er Jahren gegründet. Heute werden Arisans in ländlichen Gebieten häufig von Regierungsprogrammen (z.B. dem Familienwohlfahrtsprogramm) initiiert, um deren Attraktivität zu steigern. So existieren Arisan-Aktivitäten in zwei Dritteln der am "Linkage-Projekt" beteiligten Familienwohlfahrtsgruppen, aber nur in 29 % der anderen javanischen Gruppen.

3. Arisans sind **keine Organisationen der Armen schlechthin**. In Städten sind sie häufig hochkommerzionalisierte Auktionsgeschäfte des Mittelstandes und chinesischer Geschäftsleute. Empirische Studien zeigen, daß die Häufigkeit von Arisans am stärksten in der Nähe von Marktzentren ausgeprägt ist und mit zunehmender Armut der Region abnimmt. In Dörfern setzen sich Arisans meistens aus allen Schichten der Bevölkerung zusammen, sodaß sie zumeist von bessergestellten Mitgliedern dominiert sind. Dies ist vor allem in offiziell organisierten Arisans der Fall, die von Mitgliedern der Dorfelite geleitet und in denen Mitgliedschaft als mehr oder weniger obligatorisch betrachtet wird.
4. Arisans haben trotz wichtiger Funktionen für ihre Mitglieder ein stark **begrenzt**es Entwicklungspotential. Sie sind weniger verbreitet, traditionell, unabhängig und armutsorientiert als oft angenommen wird. Wichtiger aber ist, daß ihre finanzielle Attraktivität durch die eigene Funktionslogik begrenzt ist. Zum einen sind sie nur in der Lage Beträge an Teilnehmer auszahlend, die sie auch selbst ansparen. Über die Sparkapazität hinausgehenden Kreditbedarf können sie nicht abdecken. Zum anderen widerspricht das Rotations- und Losverfahren dem Bedarf an zeitgerechter Finanzierung von Arbeitskapital der im informellen Sektor tätigen Mitglieder. Arisans können in erster Linie nicht kontinuierlich benötigte Gebrauchsgegenstände finanzieren und sind als soziale Treffpunkte insbesondere für Frauen wichtig. Die aufgezeigten Beschränkungen führen dazu, daß ihre finanzielle Attraktivität zugunsten von Spar- und Kreditgruppen, die nachfrageorientierte Kredite bereitstellen können, sinkt.
5. Arisans werden als potentielle entwicklungspolitische Zielgruppe diskutiert. Dies ist nicht sinnvoll solange der Finanzierungsbedarf der Teilnehmer von ihnen befriedigt werden kann. Ist dies nicht der Fall, bietet sich ihre Weiterentwicklung zu Spar- und Kreditgruppen an. Diese erfordern aber ein organisatorisches Gerüst, finanzielle Instrumente und persönliche Kapazitäten, deren Entwicklung nur in einem langfristigen und partizipativen Prozeß möglich und wünschenswert ist. Projekte der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit mit ihren relativ kurzfristigen und zielorientierten Instrumentarien können dies nicht garantieren. Weitergehende Perspektiven, wie z.B. die Herstellung von Geschäftsbeziehungen zwischen Arisan und Banken sind deshalb abzulehnen. Das indonesische "Linkage-Projekt" arbeitet deshalb nur mit finanziellen Selbsthilfegruppen, die die organi-

satorische und finanzielle Kapazität besitzen, externe Kredite durch ihren internen Kreditfond nutzbringend zu verwalten.

Spar- und Kreditgruppen in Indonesien

1. Spar- und Kreditgruppen haben einen wesentlich höheren Organisationsgrad als Arisans. Es muß deshalb zuerst über **Bedingungen der Selbstorganisation** im indonesischen Kontext gesprochen werden. Es ist fast unmöglich, auf Dorfebene von der lokalen und nationalen politischen Struktur unabhängige Gruppen zu finden. Dies hat vor allem zwei Gründe: (1) Dorfgemeinden und -gruppen sind eingegliedert in ein hierarchisches und funktionales korporatives System, in dem die unter dem Innenministerium stehenden **LKMD** für die Zulassung und Kontrolle aller dörflichen Aktivitäten und Gruppen zuständig sind. (2) Der Gruppenansatz wird von Ministerien und staatlichen Organisationen extensiv genutzt, um **Regierungsprogramme** in die Dörfer zu transportieren. Die Dorfbevölkerung wird auf diese Weise "von oben" in funktionalen Gruppen organisiert, die das ganze soziale Spektrum umfassen. Vor diesem Hintergrund wird schon deutlich, warum es wenig sinnvoll ist, Selbsthilfegruppen in Indonesien mit Begriffen wie "traditionell", "einheimisch", "informell", "autonom", "freiwillig" oder als "Organisation der Armen" verstehen zu wollen.
2. Über die Verbreitung von Spar- und Kreditgruppen lassen sich nur ungenaue Angaben, insbesondere auch deshalb, weil Zahlenangaben über Gruppen keine Rückschlüsse auf ihre tatsächliche Existenz oder finanzielle Funktionsfähigkeit erlauben. Es ist sinnvoll, drei grobe Gruppenkategorien zu unterscheiden:

Gruppen ohne externe Beeinflussung und Betreuung. In der Literatur ist häufig die Rede von sogenannten *Simpan-Pinjam* Gruppen, die, u.a. in Form von Reis, Ersparnisse einsammeln und Kredite vergeben. Neuere Studien weisen darauf hin, daß derartige Organisationsformen heute kaum noch existieren, in Kooperativen oder Finanzinstitutionen umgewandelt wurden oder in vielen Regionen gänzlich unbekannt waren. Obwohl es nicht möglich ist, verlässliche Aussagen über ihre Verbreitung zu machen, kann vor dem zuvor dargestellten Hintergrund angenommen werden, daß sie in der

Gesamtheit der heute existierenden Gruppen eine unbedeutende Rolle spielen.

Gruppen unter Leitung von Regierungsorganisationen. Die große Masse der existierenden Spar- und Kreditgruppen sind von Regierungsprogrammen entweder gegründet oder in diese einbezogen worden. Das Landwirtschaftsministerium organisiert über 20000 Bauerngruppen mit finanziellen Aktivitäten. Das Innenministerium hat mehrere Programme, u.a. das Frauenorganisierende Familienwohlfahrtsprogramm (PKK) mit ca. 18000 Gruppen, von denen aber nur eine Minderheit als Spar- und Kreditgruppen gelten können. Das gleiche gilt für zig-tausende von Gruppen, die unter der nationalen Familienplanungsbehörde (BKKBN) und dem Bauernverband (HKTI) organisiert sind. Hinzu kommen tausende von Gruppen, die von anderen Ministerien oder im Rahmen des offiziellen Genossenschaftswesens formiert wurden.

Gruppen in Betreuung von Nicht-Regierungsorganisationen. In den 70er Jahren führte die internationale Reorientierung der Entwicklungspolitik dazu, daß indonesische NROs, vor allem große, wie z.B. der nationale Verband der Kreditgenossenschaften (CUCO), Yayasan Bina Swadaya und Yayasan Indonesia Sejahtera, verstärkte Anstrengungen zur Entwicklung von Selbsthilfeorganisationen unternahmen. Schätzungsweise betreuen NROs heute 4000 Spar- und Kreditgruppen. Unter diesen Gruppen sind allerdings auch solche, die in Kooperation mit Regierungsprogrammen betreut werden.

3. Spar- und Kreditgruppen in Indonesien sind **moderne** Organisationsformen. Die Masse der existierenden finanziellen Selbsthilfegruppen wurden erst in den 70er und 80er Jahren gegründet. Zum einen hängt dies mit dem steigenden Finanzierungsbedarf ihrer Mitglieder zusammen. Zum anderen aber spielte die in dieser Zeit forcierte, international finanzierte, Förderung von Selbsthilfeorganisationen eine entscheidende Rolle. Die große Mehrheit der Gruppen wurde im Rahmen von Entwicklungsprogrammen initiiert. Ein weitere moderne Eigenschaft sind ihre formalisierten Organisationsstrukturen und -instrumente. Obwohl die meisten Gruppen keinen rechtlichen Status besitzen, sind ihre Ziele, Prinzipien und Aktivitäten in Satzungen festgelegt; sie werden von einem Vorstand geleitet, der sich minimal aus dem Vorsitzenden, einem Buchführer und einem Schriftführer zusammensetzt. Mitgliederversammlungen stellen die höchste Autorität der Gruppen dar; sie besitzen ein differenziertes System von Spar- und

Kreditinstrumenten und finanzielle Transaktionen werden in einem Buchführungssystem festgehalten.

4. Spar- und Kreditgruppen sind **keine Organisationen der Ärmsten der Armen**. Mehr als zwei Drittel der am "Linkage-Projekt" beteiligten Gruppenmitglieder haben ein Einkommen das nahe, aber über der offiziellen Armutsgrenze liegt. Mißt man allerdings Armut nicht nur in Kalorien und Einkommen, sondern am fehlenden Zugang zu ökonomischen und politischen Ressourcen so sind auch diese Mitglieder arm. Studien über andere Selbsthilfegruppen bestätigen, daß Mitgliedschaften alle Schichten der dörflichen Bevölkerung umfassen. Besser ausgebildete Mitglieder werden benötigt um administrative Aufgaben zu bewältigen und die Gruppen nach außen zu vertreten. Mitglieder sind meistens Bauern, Kleinhändler und Handwerker, die schon Einkommensmöglichkeiten haben und diese durch die Gruppe verbessern möchten. Selbstorganisation setzt aller Erfahrung nach schon ein gewisses Maß an persönlicher, sozialer und ökonomischer Kapazität voraus. Die Ärmsten der Armen organisieren sich nicht selbst. Eine Möglichkeit besteht darin, Gruppen neu zu gründen, zu denen nur die Ärmsten der Armen Zugang haben. Diese Strategie wird in neueren Regierungsprojekten verfolgt, bringt aber die bekannten Probleme der Fremdbestimmung und Intervention von außen mit sich.
5. Spar- und Kreditgruppen haben grundsätzlich ein **günstiges Entwicklungspotential**, das auf stabilen Organisationsstrukturen und Finanzinstrumenten beruht, die es ihnen im Gegensatz zu Arisans ermöglicht, den differenzierten Finanzierungsbedarf ihrer Mitglieder zu decken. Sie bauen persönliche, institutionelle und auf Eigenkapitalbildung beruhende finanzielle Kapazitäten auf, durch die ihre Mitglieder bessere Möglichkeiten gewinnen, an gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Prozessen zu partizipieren. Sie sind deshalb wichtige Subjekte einer Entwicklung, die auf Demokratisierung und Selbstorganisation benachteiligter Bevölkerungsgruppen als Gegengewicht zu Staat und Markt setzt.
6. **Probleme und Schwächen** können auf drei Ebenen identifiziert werden:

Unter den existierenden Gruppen sind persönliche, organisatorische und finanzielle Kapazitäten äußerst unterschiedlich ausgeprägt. Die Bandbreite reicht von professionell organisierten Kreditgenossenschaften mit hoher Eigenkapitalbildung und Ersparnismobilisierung bis zu

Gruppen, die nur wenig Erfahrung im Finanzmanagement haben und durch das Fehlen geeigneter Sparinstrumente nicht in der Lage sind, die Sparkapazität ihrer Mitglieder auszuschöpfen. Dies weist auf die Möglichkeit und Notwendigkeit von Lern- und Ausbildungsprozessen unter der großen Mehrheit existierender Gruppen hin.

Die große Masse der Gruppen ist durch Regierungsprogramme initiiert und in die zentralstaatlichen und lokalen Strukturen eingebunden. Eine entwicklungspolitische Perspektive der freiwilligen und selbstbestimmten Organisation 'von unten' erfordert eine offenere Gesellschaft nicht nur durch die Liberalisierung der Wirtschaft, sondern auch durch die Liberalisierung gesellschaftlicher Ausdrucks- und Organisationsmöglichkeiten, insbesondere auf dörflicher Ebene.

Spar- und Kreditgruppen, insbesondere im Sinne der Selbstorganisation, sind noch ein junges und wenig verbreitetes Phänomen. Die Entwicklung von selbstorganisierten Spar- und Kreditgruppen geht nicht spontan vor sich, sondern ist ein langfristiger Prozeß, der außer der Gewährung von gesellschaftlichen Freiräumen auch geduldige Unterstützung mit geeigneten Instrumenten braucht. Bei der Initiierung und Ausbildung neuer Spar- und Kreditgruppen haben insbesondere Nichtregierungsorganisationen wertvolle Arbeit geleistet, deren Früchte heute in gut funktionierenden Gruppen betrachtet werden können.

7. Auf Grundlage der dargestellten Eigenschaften sind Spar- und Kreditgruppen **als Zielgruppen der Entwicklungspolitik grundsätzlich geeignet**, um einen Beitrag zu Prozessen sowohl der Selbsthilfeorganisation als auch der Finanzsystementwicklung zu leisten. Diese Feststellung muß allerdings in Bezug auf die möglichen Maßnahmen und Instrumente der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit stark differenziert und eingeschränkt werden.

Mögliche Maßnahmen sind:

Die **Beeinflussung von staatlichen und marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen** mit dem Ziel, größere Handlungsspielräume für die Organisation unabhängiger Selbsthilfegruppen zu schaffen und diesen Zugang zu politischen und ökonomischen Ressourcen zu ermöglichen. Dies ist ein zentrales Element für die Gestaltung der folgenden Maßnahmen.

Die **Förderung von Neugründungen finanzieller Selbsthilfegruppen** mit dem Ziel, eine größere Breite und Dichte existierender Gruppen zu schaffen. Dieser Ansatz erfordert einen langfristigen, partizipativen und, unter gegebenen politischen Rahmenbedingungen, sensiblen Prozeß, der durch die kurzfristig und zielorientierten Instrumente staatlicher Entwicklungszusammenarbeit kaum zu garantieren ist. Alternativ hierzu scheint es sinnvoller, neben der Beeinflussung von Rahmenbedingungen, einheimische Selbsthilfeförderungsinstitutionen in ihrer Kapazität zum Aufbau unabhängiger Selbsthilfegruppen zu stärken.

Die **Förderung von existierenden Spar- und Kreditgruppen** mit dem Ziel, ihre personelle, organisatorische und finanzielle Kapazität zu stärken, ist die wichtigste Maßnahme auf Gruppenebene. Dies kann nicht durch Außenfinanzierung erreicht werden, sondern nur durch Gewährleistung von kontinuierlicher Ausbildung und Betreuung. Für die Stärkung der finanziellen Kapazität heißt dies in erster Linie, den Gruppen geeignete Instrumente anzubieten, die ihre Eigenkapitalbildung und Eigenfinanzierung durch Ersparnis- mobilisierung stärkt. Selbsthilfe beginnt mit Sparen. Selbsthilfeförderung in diesem Sinne muß weitergehenden Maßnahmen der Finanzsystementwicklung vorausgehen.

Die **Förderung von Geschäftsbeziehungen zwischen Banken und Selbsthilfegruppen** ist eine Möglichkeit einen weitergehenden Beitrag zur Stärkung von Selbstorganisation und ländlichem Finanzwesen zu leisten. Diese Maßnahme ist aber Risiken ausgesetzt, die sie nur unter spezifischen Bedingungen sinnvoll erscheinen läßt:

a. Die Banken sind nicht nur bereit, Kredite an Gruppen zu vergeben, sondern auch in der Lage dies in einer Weise zu tun, die weder ihnen noch den Gruppen schadet, d.h. u.a. nicht Kredite in einer Höhe zu vergeben, die die finanzielle Absorbtionsfähigkeit und organisatorische Kapazität der Gruppen übersteigt.

b. Die Gruppen besitzen die personellen und organisatorischen Kapazitäten, Außenkredite effizient zu nutzen und Risiken der Außenfinanzierung zu kalkulieren, d.h. u.a. nicht auf Grundlage eines vorhandenen "Kreditdurstes" ihrer Mitglieder, höhere Kredite zu nehmen als ihre Organisationskapazität und die Absorbtionskapazität der Mitglieder zuläßt.

c. Der zurückzahlungsfähige Kreditbedarf der Mitglieder übersteigt tatsächlich die Eigenfinanzierungskapazität der Gruppe. Dies ist nur der Fall, wenn durch geeignete Sparinstrumente, die vorhandene Sparkapazität der Mitglieder ausgeschöpft ist.

d. Die Höhe des Außenkredits darf nicht zur Verringerung der Sparmotivation führen und muß in angemessenem Verhältnis zum Eigenkapital und zur Selbstfinanzierungskapazität stehen, um die Gefahr steigender Kreditabhängigkeit und schleichender Unterhöhlung des Selbsthilfecharakters zu vermeiden. Auch bei Außenfinanzierung muß es Ziel bleiben, die Selbstfinanzierungskapazität der Gruppen zu stärken.

8. Fazit:

Kreditdurst und schneller Zugang zu hohen Krediten kann zu Katerstimmung führen und die Stabilität oder gar die Existenz der Gruppen gefährden.

Deshalb gilt grundsätzlich:

- **Keine organisatorische Überforderung durch Überförderung**
- **Nachhaltige Entwicklung statt schnelles Geld**