



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Agrarfinanzierung

BMZ PAPIER 05 | 2017
POSITION



bmz.de

Inhalt

NACHHALTIGE FINANZSYSTEMENTWICKLUNG FÜR LÄNDLICHE ENTWICKLUNG UND ERNÄHRUNGSSICHERUNG	2
HANDLUNGSANSÄTZE: 10 PUNKTE PROGRAMM ZUR AGRARFINANZIERUNG	7
1. RAHMENBEDINGUNGEN FÜR FINANZ- UND AGRARSEKTOREN VERBESSERN	7
2. ANBIETER VON FINANZDIENSTLEISTUNGEN FÖRDERN	7
3. AGRARWIRTSCHAFT MODERNISIEREN UND INVESTITIONS- UND KREDITFÄHIGKEIT STÄRKEN	10

Nachhaltige Finanzsystementwicklung für ländliche Entwicklung und Ernährungssicherung

Weltweit leiden immer noch mehr als 790 Millionen Menschen an akutem Hunger. Mehr als eine Milliarde Menschen sind chronisch mangelernährt. Laut FAO muss die Nahrungsmittelproduktion und damit die Agrarproduktion bis zum Jahr 2050 um 70 % gesteigert werden, um die wachsende Weltbevölkerung zu ernähren.¹

Produktionssteigerungen durch starke Flächenausdehnung, bodenzerstörende Anbautechniken oder den unsachgemäßen Eingriff in den Wasserhaushalt können zu einer Beschleunigung der Zerstörung der Lebensgrundlage der Menschheit führen.² Auch der Klimawandel und die dadurch bedingte Zunahme und Intensität von Naturgefahren, Witterungsschwankungen und Extremwetterereignissen stellen die Landwirtschaft vor enorme zusätzliche Herausforderungen. So können Ernteausfälle durch Dürre, Unwetter, Überflutung etc. die Lebensgrundlage der Betroffenen zerstören.

Gleichzeitig steigern eine zunehmende Urbanisierung, eine wachsende Mittelschicht und sich verändernde Konsummuster nicht nur zusätzlich die Nachfrage, sondern auch die Anforderungen an die Nahrungsmittelproduktion und -weiterverarbeitung. Die wachsenden Agrarmärkte, steigende Preise und neue Dynamiken im Agrarhandel sind Herausforderung und Chance zugleich. So werden die der landwirtschaftlichen Primärproduktion vor- und nachgelagerten Bereiche

(Bereitstellung von Betriebsmitteln, Verarbeitung landwirtschaftlicher Primärprodukte sowie Handel und Vermarktung), aber auch die Primärproduktion selbst, zunehmend für private Investoren interessant.³

Die aufgeführten Faktoren verdeutlichen den Bedarf und die Möglichkeiten für Investitionen in den Agrarsektor und landwirtschaftliche Wertschöpfungsketten. Allerdings ist die hierfür notwendige Kapitalausstattung der bäuerlichen Unternehmen und Haushalte zumeist schwach und adäquate Finanzdienstleistungen stehen kaum zur Verfügung. Der Agrarsektor hat viele Besonderheiten, auf die das Finanzsystem – trotz signifikanter Fortschritte in den letzten zwanzig Jahren – nicht ausreichend eingeht: Banken und Mikrofinanzinstitutionen konzentrieren sich primär auf urbane Räume bzw. bieten kaum an landwirtschaftliche Saisonalität, Preis- und Wetterrisiken angepasste Finanzierungsprodukte an. Geschäftsbanken bedienen v. a. große (landwirtschaftliche) Unternehmen. Insbesondere produzierende und verarbeitende kleinste-, kleine-

¹ FAO (2009), How to Feed the World in 2050.

² IAASTD (2009), Agriculture at a Crossroads – Synthesis Report. IFPRI (2016). / Global Food Policy Report, Washington D. C. FAO (2016). / The State of Food and Agriculture: Climate Change, Agriculture and Food Security, Rome.

³ Diese Investitionen entwicklungsorientiert und verantwortlich zu gestalten, ist ein wichtiges Anliegen der Bundesregierung. Daher engagiert sich die Bundesregierung aktiv z. B. bei der Umsetzung der Prinzipien zu verantwortungsvollen landwirtschaftlichen Investitionen (Responsible Agricultural Investment (RAI)).

und mittlere landwirtschaftliche Unternehmen (KKMU) erhalten deshalb selten Zugang zu notwendigem Kapital und Finanzdienstleistungen, die auch mit der landwirtschaftlichen Produktion verbundene Risiken absichern (u. a. Versicherungsprodukte gegen wetterbedingte Ernteaufschläge sowie Preisschwankungen). Auch der Zugang zu Sparkonten und Zahlungsverkehr, etc. ist in vielen Kooperationsländern, insbesondere für landwirtschaftliche Kleinunternehmen, unzureichend. Eine verbesserte Agrarfinanzierung würde die Qualitätssicherung und Steigerung der Agrarproduktion ermöglichen und sich auch positiv auf die Kaufkraft und Beschäftigungssituation ärmerer ländlicher Bevölkerungsschichten auswirken.⁴

Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Agrarwirtschaftsförderung und als integraler Bestandteil davon, ein nachhaltiges, inklusives und diese beiden Bereiche verknüpfendes Agrarfinanzierungskonzept, können einen Beitrag dazu leisten, dass die Sicherung der Ernährung auf eine ressourcenschonende und nachhaltige Weise stattfindet und die Resilienz der Landwirtschaft, der Betriebe und der ländlichen Räume gesteigert wird. Das vorliegende Papier dient der deutschen Entwicklungszusammenarbeit als Orientierungshilfe und zeigt die deutsche Positionierung im Bereich Agrarfinanzierung auf.

Gründe für unzureichende Agrarfinanzierung

Gründe für die unzureichende Agrarfinanzierung sind zum einen auf Ebene der Rahmenbedingungen des Agrar- und des Finanzsektors und zum anderen auf der Nachfrage- und Angebotsseite von Finanzdienstleistungen zu suchen:

- Wenig förderliche **Rahmenbedingungen** für Investitionen und Agrarfinanzierung umfassen u. a. nicht funktionierende Politikkoor-

dination zwischen Agrar- und Finanzsektor, ungenügende, unklare oder falsche Anreize setzende rechtliche Rahmenbedingungen (z. B. Landrechte, Lagerhausverwaltung etc.) sowie fehlende Infrastruktur.

- Auf der **Nachfrageseite** finden sich Subsistenz- und Kleinbauern, die vor allem für ihren Eigenbedarf produzieren, landwirtschaftliche KKMU, die in den meisten Entwicklungsländern einen Großteil der Agrarproduktion erbringen und auch Unternehmen im Bereich der Agrardienstleistungen, des Agrarhandels und der Weiterverarbeitung von agrarischen Grundprodukten umfassen, sowie größere Betriebe im Agrar- und Ernährungssektor. Jeder dieser Akteure hat dabei unterschiedliche Bedarfe hinsichtlich Finanzdienstleistungen. Während Subsistenz- und Kleinbauern, deren Haushalt sich kaum von ihrem Betrieb unterscheidet, vor allem Spar- und Versicherungsprodukte sowie Mikrokredite benötigen, haben KMU eher einen Bedarf an „klassischen“ Finanzdienstleistungen wie kurzfristige Betriebsmittelkredit und Versicherungen. Vor allem Subsistenz- und Kleinbauern und KKMU haben jedoch nur unzureichenden Zugang zu formellen Finanzdienstleistungen. Die Gründe für die unzureichende Finanzierung dieser in landwirtschaftliche Produktions- und Verarbeitungsprozesse eingebundenen Akteure sind vielfältig. So verfügen landwirtschaftliche Akteure und insb. Subsistenz- und Kleinbauern meist nicht über ausreichende Kreditsicherheiten, um einen Kredit von einer Geschäftsbank zu erhalten. Andere Gründe ergeben sich aus den saisonalen Einkommensschwankungen im Agrarsektor. So müssen insbesondere Subsistenz- und Kleinbauern aufgrund mangelnder Lagerungsmöglichkeiten ihre Ernten oftmals

⁴ World Bank (2008), World Development Report: Der Bericht verdeutlicht, dass der Agrarsektor 60 Prozent der Beschäftigung in Entwicklungsländern stellt und so einen überproportionalen Beitrag zur Armutsminderung leistet (50 Prozent, laut ILO-UNCTAD (2013): Shared Harvests: Agriculture, Trade and Employment, Geneva.

(65 Prozent in AFRIKA, laut World Bank (2013), Fact Sheet: The World Bank and Agriculture in Africa.

Siehe hierzu auch: Ligon, E. A. and Sadoulet, E. (2007): Estimating the Effects of Aggregate Agricultural Growth on the Distribution of Expenditures. Background paper for the World Development Report 2008.

gleich nach der Ernte und zu den dann niedrigen Preisen verkaufen. Hinzu kommt eine hohe Abhängigkeit von schwankenden Erträgen und Rohstoffpreisen. Externe Risiken wie Angebots- und Nachfrageschwankungen, Dürren, Überflutungen oder durch Klimawandel z. T. verstärkter Schädlingsbefall betreffen häufig alle Bauern in einer Region gleichzeitig und stellen damit ein überproportional großes Risiko für Anbieter von Finanzdienstleistungen dar.

- Auf der **Angebotsseite** scheuen die meisten Finanzinstitutionen die hohen Kosten und (wahrgenommenen) hohen Risiken im Agrarbereich. Die Bereitstellung von Finanzdienstleistungen in ländlichen Regionen ist mit höheren Kosten verbunden als in urbanen Gegenden. Diese Kosten entstehen u. a. durch die geringe Besiedlungsdichte in ländlichen Räumen, mangelnde Infrastruktur sowie hohen Verwaltungs-, Personal- (bspw. Ausbildung landwirtschaftlicher Kreditsachbearbeiter), Informationsbeschaffungs- und Kreditverwaltungsaufwand. In der Konsequenz sind die ländlichen Filialnetze von Finanzinstitutionen nur wenig ausgebaut und angepasste Finanzierungsprodukte, mit denen Kosten reduziert werden könnten, nicht existent. Die meisten Finanzinstitutionen können zudem nicht im erforderlichen Maße die für die Landwirtschaft notwendigen langfristigen Endkredite bereitstellen, da sie sich selbst nur kurzfristig über Depositen bzw. am lokalen Kapitalmarkt refinanzieren können. Versicherungsunternehmen, sofern verfügbar, fehlt es oftmals an der nötigen Infrastruktur und der Datenverfügbarkeit, um Versicherungsprodukte für landwirtschaftliche Unternehmen

entwickeln und anbieten zu können.⁵ Diese Faktoren, verbunden mit teilweise geringen landwirtschaftlichen Renditen, v. a. bei der Produktion von Grundnahrungsmitteln, lassen viele Finanzinstitutionen nur zurückhaltend Finanzierungen im Agrarsektor anbieten, zumal meist rentablere Investitionsalternativen verfügbar sind. Selbst vom Staat verordnete feste Agrarfinanzierungsquoten (z. B. in Indien) führen nicht zum gewünschten Erfolg.

Lösungsansätze

Das BMZ erkennt diese Problematik und verstärkt seine Aktivitäten im Bereich Agrarfinanzierung.⁶ Um das Instrument der Agrarfinanzierung adäquat in Wert zu setzen, bedarf es einer zielgruppen- und sektorspezifischen Weiterentwicklung auf Ebene der **Rahmenbedingungen**, der **Nachfrage**- sowie der **Angebotsseite** von Agrarfinanzdienstleistungen.

- Zur Verbesserung der politischen und rechtlichen **Rahmenbedingungen** des Agrar- und Finanzsektors muss die EZ weiterhin durch geeignete Beratungsmaßnahmen auf Politikenebene beitragen. Mit nationalen Agrarfinanzierungs- und Agrarentwicklungsstrategien können landwirtschaftliche Betriebe in formelle und professionelle Geschäftsmodelle integriert werden und damit die Voraussetzung erlangen, auch Finanzdienstleistungen des formellen Sektors zu nutzen. Dadurch können Modernisierungsinvestitionen in landwirtschaftlichen Betrieben realisiert, Geschäfts- und Marktopportunitäten genutzt und der finanzielle Handlungsspielraum landwirtschaftlicher Betriebe ausgeweitet werden.

⁵ Zusätzlich ist oft eine mangelnde Risikobereitschaft von Bauern bzgl. Investitionen, verbunden mit geringen unternehmerischen und finanziellem Wissen und Fähigkeiten, festzustellen.

⁶ Das Volumen aller GIZ Programme mit Bezug zur Agrarfinanzierung beträgt rund 51 Mio. EUR (Stand 03/2017). Das Portfolio der KfW Entwicklungsbank im Bereich Agrarfinanzierung (laufendes Portfolio, d. h. von KfW Darlehens- bzw. Finanzierungsvertrag bis vor der Schlussequalifizierung (d. h. KfW Zusagen 2008–2017), mit CRS Code 24, d. h. Finanzwesen und LE2) beläuft sich auf rund 512 Mio. EUR (Stand: 03/2017). Die DEG finanziert private Unternehmen entlang der Agrar-Wertschöpfungskette sowie Finanzinstitutionen mit langfristigen Darlehen, Risikokapital, Garantien und Beteiligungen mit einem aktuellen Portfolio von insgesamt 723 Mio. EUR (Stand: 02/2017). Des Weiteren wurden über die Sonderinitiative EINEWELT ohne Hunger seit 2014 Agrarfinanzierungsvorhaben mit einem Gesamtvolumen von rd. 200 Mio. EUR beauftragt.

- Für die Entwicklung der **Nachfrageseite** muss die Agrar- und Ernährungswirtschaft in den Partnerländern hinsichtlich ihrer Geschäftsmodelle modernisiert und professionalisiert werden, um ihre Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit steigern zu können, aber auch die Chancen für den Zugang zu Finanzdienstleistungen entlang der gesamten landwirtschaftlichen Wertschöpfungskette zu verbessern. Dabei kommt einer verbesserten Versorgung der bäuerlichen Betriebe mit Agrartechnologien (z. B. durch Mechanisierung der Landwirtschaft) und Betriebsmitteln (z. B. Dünger und Saatgut), der Stärkung der Handels-, Lager- und Verarbeitungsinfrastruktur sowie der professionellen Anbindung der bäuerlichen Betriebe an diese Strukturen eine zentrale Bedeutung zu. Darüber hinaus sind auch Bildungs- und Schulungsmaßnahmen zu finanzieller Bildung (*financial literacy*) notwendig. Dadurch werden Subsistenz- und Kleinbauern sowie landwirtschaftliche Unternehmer befähigt, Nutzen und Risiken von Finanzprodukten zu beurteilen und diese für sich bestmöglich zu nutzen.
- Die **Angebotsseite** des Finanzsystems (Mikrofinanzinstitutionen (MFIs), Banken, Versicherungen, Genossenschaften, andere Anbieter) ist so zu fördern, dass alle relevanten Akteure im Agrarsektor – vom Subsistenzbauern bis hin zu größeren landwirtschaftlichen Unternehmen – besseren Zugang zu bedarfsgerechten Finanzdienstleistungen erhalten. Im Rahmen der Finanzsystementwicklung müssen Anbieter von Finanzdienstleistungen besser für die Belange des Agrarsektors und für dessen Risiken sensibilisiert und der Aufbau eines verantwortungsvollen Agrarfinanzgeschäftes vorangetrieben werden.
- Dies beinhaltet eine Stärkung der Kapazitäten von (Mikro-)Finanzinstitutionen, einschl. der Einführung neuer digitaler Technologien.⁷ Hierbei ist darauf zu achten, dass *Responsible Finance*-Prinzipien, einschl. Kunden- und Datenschutz, konsequent umgesetzt werden. Die Bereitstellung von langfristiger Finanzierung u. a. über MFIs, reguläre Banken und Fonds sind dabei ebenso unerlässlich wie der Auf- und Ausbau einer Finanzinfrastruktur (u. a. Banken- und Versicherungsaufsicht, Kreditbüros, Einlagensicherungssysteme). Augenmerk sollte auch auf der Etablierung von alternativen Finanzierungslösungen liegen, die sich aus Partnerschaften entlang von Wertschöpfungsketten ergeben (z. B. Vertragslandwirtschaft, s. Handlungsansatz 8, S. 10). Zudem kann der Aufbau bäuerlicher Organisationen wie Erzeugergemeinschaften oder Genossenschaften zur Verbesserung der Wettbewerbssituation, zum Wissenstransfer und auch des Zugangs zu Finanzdienstleistungen entscheidend beitragen.
- Das BMZ ist auch auf internationaler Ebene aktiv, um das Thema Agrarfinanzierung weiter zu befördern. Innerhalb der G20 Entwicklungsagenda ist das BMZ Ko-Vorsitzender der Arbeitsgruppe zur KMU Finanzierung (einschl. KMU, die im Agrarsektor tätig sind) und hat den Dialog mit den Partnern, insbesondere in Afrika⁸, vorangetrieben. Durch gemeinsame Politikempfehlungen der G20 Staaten, welche auf dem Gipfel in Cannes 2011 bestätigt und später auf dem Los Cabos Gipfel 2012 bekräftigt wurden, einigten sich die größten Entwicklungsinstitutionen im Dialog mit den Partnerländern auf konkrete Handlungsanweisungen zur Stärkung der Agrarfinanzierung.⁹ In diesem Rahmen wurde im April 2012 das *SME Finance Forum* gestartet. Diese gemeinschaftliche Plattform ermöglicht den Wissenstransfer und

⁷ Global Partnership for Financial Inclusion/GPFI (2015). New Trends in Agricultural Finance, Synthesis Report, October 2015 / Grossmann, J. and Tarazi, M. (2014). Serving Smallholder Farmers: Recent Developments in Digital Finance, CGAP Focus Note No. 94, Washington D. C..

⁸ Im Speziellen über die „Kampala Principles“, die von afrikanischen Entscheidungsträgern gemeinsam mit der Partnerschaft „Making Finance Work for Africa“ und der Afrikanische Union erarbeitet wurden (MFW4A (2011). Zipping Finance and Farming in Africa: Harnessing the Continent’s potential, Uganda, 29.–30.6.2011).

⁹ Siehe G20 Global Partnership for Financial Inclusion – IFC (2011): Scaling Up Access to Finance for Agricultural SMEs Policy Review and Recommendations, sowie IFC (2012): Innovative Agricultural SME Finance models.

den Aufbau von Netzwerken zur Unterstützung und *Upscaling* erfolgreicher Finanzierungsmodelle von KMU, mit einem starken Fokus auf landwirtschaftliche KMU. Auch auf Ebene der G7 fördert das BMZ das Thema Agrarfinanzierung: Auf dem G7-Gipfel 2015 in Elmau wurde eine G7-Klimarisikoversicherungsinitiative beschlossen, die zum Ziel hat, die Zahl der Menschen mit Zugang zu Klimarisikoversicherungsleistungen um 400 Mio. zu steigern. Dies soll u. a. durch die Förderung von Agrarversicherungsansätzen erreicht werden, durch die sich insb. landwirtschaftliche KKMU nicht nur gegen Schädlingsbefall, Schäden an landwirtschaftlichen Produktionsgütern wie Vieh und Maschinen und Preisschwankungen, sondern auch gegen wetterbedingte Ernteauffälle versichern können. Auch die Etablierung des Themas *Financial Innovation for Smallholder Families* der *Consultative Group to Assist the Poor* (CGAP) als eine strategische Säule verdeutlicht die aktuelle und globale Bedeutung des Themas.¹⁰

Konzeptioneller Rahmen

Die Strategie des BMZ zur Förderung der Agrarfinanzierung orientiert sich am BMZ Sektorkonzept Finanzsystementwicklung und am BMZ Strategiepapier Ländliche Entwicklung und ihr Beitrag zur Ernährungssicherung. Das BMZ verfolgt in der Agrarfinanzierung einen systemischen¹¹ und multisektoralen Ansatz¹². Dieser Ansatz zielt auf die Bereitstellung von angepassten Finanzdienstleistungen für die Agrarwirtschaft entlang der gesamten Wertschöpfungskette ab, von der Produktion bis hin zur Verarbeitung und Vermarktung. Agrarfinanzierung beinhaltet u. a. kurz-, mittel- und langfristige Kredite, Sparprodukte und Zahlungsverkehr, sowie Leasingprodukte, Beteiligungsfinanzierungsprodukte (*venture capital*) und (Agrar-)Versicherungen. Dabei ist es das Ziel, Produkte und Instrumente anzubieten, die über die in urbanen Zentren angebotenen, überwiegend standardisierten Finanzdienstleistungen hinausgehen und auf die

Bedürfnisse des Agrarsektors zugeschnitten sind. Grundsätzlich gilt es, sowohl die Angebotsseite der Finanzinstitutionen, als auch die Nachfrageseite der Akteure in der Agrarwirtschaft zu berücksichtigen.

Die Herausforderung besteht insbesondere in der strategischen Verknüpfung der Ziele und Aktivitäten staatlicher und privater Akteure des Agrar- und Finanzsektors. Über den Agrarsektor wird die Nachfrageseite (Subsistenz- und Kleinbauern, landwirtschaftliche KKMU, größere Betriebe im Agrar- und Ernährungssektor), über den Finanzsektor die Angebotsseite (Mikrofinanzinstitutionen bis hin zu strukturierten Fonds) gefördert.

Durch die Zusammenführung der Interessen des Agrar- und Finanzsektors kann ein nachhaltiger und wirksamer Agrarfinanzierungsansatz entstehen, der sich an den Finanzierungsbedarfen der landwirtschaftlichen Akteure orientiert. Neben Finanzdienstleistungen formeller Finanzinstitutionen (u. a. (staatliche) Banken, Mikrofinanzinstitutionen, Genossenschaften, Versicherungen, Fonds) gibt es zunehmend auch Finanzierungsangebote informeller bzw. semiformeller Anbieter aus der Agrarindustrie (u. a. Lieferantenkredite, Vorschüsse auf Ernten seitens der Agrarverarbeitungsindustrie). Diese Ansätze verfügen teilweise über ein hohes Potential zur Stärkung der Nachfrage- und Angebotsseite und sind Teil eines ganzheitlichen Agrarfinanzierungsansatzes. Wie für Finanzierungsangebote des formellen Finanzsektors gelten bei der Förderung für in- und semiformelle Ansätze die Prinzipien der nachhaltigen Finanzsystementwicklung und insbesondere einer verantwortungsvollen Finanzierungspraxis (*Responsible Finance*) gleichermaßen.

¹⁰ CGAP (2016). Annual Report: Advancing Financial Inclusion to improve the Lives of the Poor, Washington D. C..

¹¹ Systemisch bedeutet in diesem Zusammenhang die Intervention auf allen drei Ebenen des Finanzsektors, also auf Mikro-, Meso- und Makroebene.

¹² Ein multisektoraler Ansatz basiert auf der Berücksichtigung von mindestens zwei Sektoren, in diesem Fall des Agrar- und des Finanzsektors.

Handlungsansätze: 10 Punkte Programm zur Agrarfinanzierung

1. Rahmenbedingungen für Finanz- und Agrarsektoren verbessern

1. Bessere Politikkoordination zwischen Agrar- und Finanzsektor:¹³ In vielen Partnerländern haben Entscheidungsträger in der Agrarpolitik (z. B. Agrarministerium) und der Finanzpolitik (z. B. Zentralbank, Finanzministerium) unterschiedliche Interessen und Ziele. Die Koordination funktioniert deshalb oft nur mangelhaft. Damit der Finanzsektor angepasste Produkte für die Agrarwirtschaft anbieten kann, ist die Koordination zwischen diesen Akteuren der Finanz- und Agrarpolitik sowie deren Orientierung am Bedarf der landwirtschaftlichen und weiterverarbeitenden Unternehmen von zentraler Bedeutung. Um eine klare Förderpolitik im Bereich der Agrarfinanzierung zu ermöglichen, kann die Benennung einer Führungsinstitution in den Kooperationsländern (z. B. ein Ministerium) eine gute Lösung darstellen. Eine andere Lösung kann die Erstellung eines sektorübergreifenden politischen Koordinationsgremiums sein. Im Idealfall verfolgt die gemeinsame Förderpolitik das Ziel der Ernährungssicherung und orientiert sich an den Nachhaltigkeitsprinzipien der Finanzsystem- sowie Landwirtschaftsentwicklung. So kann z. B. die langfristige Bereitstellung von Finanzdienstleistungen nur durch nachhaltig wirtschaftende Finanzinstitutionen gewährleistet werden. Dabei sollte auch

Augenmerk auf Transparenz, angemessene Regulierung der Agrarfinanzmärkte sowie auf Verbraucherschutzaspekte gelegt werden. Politikkoordination und -kohärenz weiterer Politikfelder sind nötig für stabile Rahmenbedingungen über Agrar- und Agrarhandelspolitiken, die wiederum Voraussetzungen für rentable (längerfristige) Investitionen sind.

2. Verbesserung der Sicherheit von Landrechten: Das BMZ unterstützt den fairen und sicheren Zugang zu Land und Wasser, angepasst an die rechtlichen und traditionellen Rahmenbedingungen, um für vulnerable Gruppen, Kleinbäuerinnen und Kleinbauern sowie landwirtschaftliche Unternehmen eine langfristige Landnutzungssicherheit zu schaffen. So haben landwirtschaftliche Produzenten einen höheren Anreiz das Land nachhaltig zu bewirtschaften und langfristig in ihre Unternehmen zu investieren. Außerdem wird so die Voraussetzung dafür geschaffen, dass Land zur Kreditabsicherung genutzt werden kann (ob das angemessen ist oder nicht, muss zielgruppenspezifisch betrachtet werden). Ein wichtiger Schritt hierzu ist die Erfassung von Land (Kataster oder ähnliche Instrumente) und die hiermit verbundene Rechtssicherheit.¹⁴

2. Anbieter von Finanzdienstleistungen fördern

3. Stärkung und Finanzierung von ländlichen Finanzinstitutionen: Um landwirtschaftliche Unternehmen in ländlichen Regionen mit angepassten

Finanzdienstleistungen versorgen zu können, müssen Finanzinstitutionen organisatorisch, personell und finanziell in der Lage sein, sowohl auf die unter-

¹³ Vgl. Making Finance Work for Africa/MFW4A (2014): Synthesis Report: Agricultural Finance Policy Coordination in Africa. Lessons from Burkina Faso, Ethiopia, Ghana, Morocco and Zambia.

¹⁴ Zur Problematik des *Land Grabbing* siehe BMZ (2012), Investitionen in Land und das Phänomen des „Land Grabbing“ – Herausforderungen für die Entwicklungspolitik, BMZ-Strategiepapier 2/2012.

schiedlichen Bedarfe der verschiedenen Wirtschaftsakteure im landwirtschaftlichen Bereich einzugehen, als auch auf die spezifisch ländlichen Herausforderungen im Finanzsektor zu reagieren (u. a. Infrastruktur, Agrarinformation und Kommunikation, Personal, Sicherheit, Transaktionskosten, agrarische Finanzierungsschwerpunkte). Das BMZ unterstützt daher Finanzinstitutionen unterschiedlicher Rechtsformen und Zielsetzung (z. B. Agrarentwicklungsbanken, Geschäftsbanken, Spar- und Kreditgenossenschaften, MFIs) beim organisatorischen und personellen Aufbau, bei der Entwicklung angemessener Finanzierungsinstrumente und insbesondere der Risikoanalyse von landwirtschaftlichen Aktivitäten und stellt langfristige Finanzierung für geeignete Institutionen (Kredite, Eigenkapital) bereit. Potential haben auch digitale Finanzierungstechnologien, die Transaktionskosten auf Seiten der Kunden und Finanzinstitutionen senken und in einigen Ländern bereits zu einer Verbesserung des Zugangs zu Finanzdienstleistungen geführt haben. Dabei ist die Einhaltung der *Responsible Finance*-Prinzipien obligatorisch. Für die Ansätze zur Stärkung ländlicher Finanzinstitutionen können die Erfahrungen der Genossenschaftsbanken in Deutschland und die Erfahrungen beim Auf- und Ausbau kommerzieller Mikrofinanzinstitutionen in den Kooperationsländern als Referenz dienen. Nach diesen Vorbildern können bestehende Verbands-, Genossenschafts-, und Mikrofinanzstrukturen, z. B. durch den Aufbau oder die Unterstützung von Schulungseinrichtungen oder die flächendeckende Verbreitung neuer Finanzierungsinstrumente genutzt und die regionale Vernetzung gestärkt werden.

4. Erschließung lokaler Ressourcen durch Sparen:

Ländliche Finanzinstitutionen spielen eine entscheidende Rolle für die Mobilisierung lokaler Finanzressourcen. Die Mobilisierung lokaler Ersparnisse verringert die Abhängigkeit von zumeist teureren Darlehen institutioneller Fremdkapitalgeber und

reduziert auch potentielle Währungsrisiken. Von niedrigeren Finanzierungskosten kann besonders die Agrarfinanzierung profitieren. Darüber hinaus ist Sparen, insbesondere für die Haushalte und Subsistenzbauern, die sich einen Kredit nicht leisten können, ein wichtiges Instrument ihres cash-flow-managements. Einen wichtigen Beitrag zur Mobilisierung von lokalen Finanzressourcen leistet die Entwicklung und Bereitstellung bedarfsgerechter Sparprodukte¹⁵. Allerdings reichen Sparaufkommen im ländlichen Raum aufgrund starker saisonaler Schwankungen und traditioneller Sparformen (z. B. Vieh) als alleinige Quelle zur Refinanzierung von Endkrediten nicht aus. Zu beachten ist insbesondere die starke saisonale Abhängigkeit von Sparen (v. a. nach der Ernte) und Kredit (v. a. vor und während der Vegetationsperiode) im ländlichen Raum. Diese regional häufig unterschiedlichen Zusammenhänge gilt es zu berücksichtigen.

5. Entwicklung und Bereitstellung von innovativen Finanzierungsmodellen: Innovative Finanzierungsmodelle, die auf die Bedarfe der Akteure im Agrarsektor zugeschnitten sind, sollten analysiert und gegebenenfalls gefördert werden. In diesem Sinne ist u. a. der Dialog zwischen Geschäftsbanken, MFIs und Genossenschaftsbanken mit Bauernorganisationen, Abnehmern, aber auch interessierten Unternehmen und Entwicklungsorganisationen zur Entwicklung von Finanzierungsmodellen zu fördern und die Aufbereitung und Verbreitung von Forschungsergebnissen, Daten, Erfahrungen über geeignete Kanäle und Wissensplattformen¹⁶ anzustreben. Neue, digitale Technologien spielen dabei eine wichtige Rolle. Ein Finanzierungsmodell, das gleichzeitig komplementär zu Risikotransferinstrumenten ist, sind Lagerhausbescheinigungen (*Warehouse Receipts*). Landwirte erhalten für eingelagerte Erntebestände Lagerhausbescheinigungen, die z. B. als Kreditsicherheit eingesetzt werden können. Außerdem kann die Lagerhaltung

¹⁵ Wichtig ist dabei die angemessene Regulierung ersparnismobilisierender Finanzinstitutionen durch die Zentralbank. In vielen Ländern mangelt es am regulativen Rahmen und MFIs ist es nicht erlaubt, Ersparnisse zu mobilisieren. Finanzmarktregulierungen sowie Basel II, III sind auch Bestandteil der Agenda von G-20, siehe hierzu: Wolff, P. (2014). The Reflection of African Concerns in the G-20 Financial Regulation and Financial Development Agenda, in: South African Institute of International Affairs (SAIIA), Occasional paper No. 17, Johannesburg.

¹⁶ Siehe bspw. das *Rural Finance Learning Center* des Projektes *Improving Capacity Building in Rural Finance (CABFIN)* der folgenden Partner: IFAD, FAO, GIZ/BMZ, UNCDF und der Weltbank.

einen wichtigen Beitrag leisten, die Effekte schwankender Nahrungsmittelpreise einzudämmen und Produzenten davor zu bewahren, ihre Produkte gleich nach der Ernte zu niedrigen Preisen zu verkaufen.¹⁷

6. Stärkung der Agrarinformationsbasis: Mangelnde Informationen über Kunden (u. a. Kreditwürdigkeit), Produktionsbedingungen (u. a. Bodenfruchtbarkeit), Agrarrisiken (u. a. Wetter, Klimawandel) oder Preisentwicklungen stellen für Finanzinstitutionen und für Landwirte ein zentrales Problem dar. Der Aufbau von Kreditauskunfteien erleichtert den Banken die Einschätzung der (Agrar)Kreditnehmer Risiken u. a. aufgrund von historischen Rückzahlungsinformationen von landwirtschaftlichen Kreditantragstellern. Darüber hinaus ist es wichtig, den Aufbau regionaler landwirtschaftlicher Datenbanken zu unterstützen, um landwirtschaftliche Chancen und Risiken identifizieren sowie Preisschwankungen bei Agrarprodukten transparenter machen und quantifizieren zu können. Um Agrarversicherungen anbieten zu können bedarf es darüber hinaus der Bereitstellung von Wetterdaten und Untersuchungen zu den Auswirkungen von Wetterrisiken auf (Finanz)Institutionen, welche bereits Agrarfinanzierung bereitstellen. Für die erfolgreiche Verbreitung indexbasierter Agrarversicherungen bei landwirtschaftlichen Unternehmen ist der flächendeckende Aufbau von Wetterstationen zur Erfassung von Wetterdaten notwendig. Auch hier haben digitale Technologien großes Potential und werden bereits breit eingesetzt (GPS, andere mobile Datenübermittlungssysteme).

7. Smarte Subventionen im ländlichen Finanzwesen. Subventionen müssen grundsätzlich einem klar definierten Förder- u. Entwicklungsziel (z. B. Verbesserung der Ernährungssicherung und Armutsreduktion im strukturschwachen ländlichen Raum, Umweltschutz, Beitrag zur Reduktion klimaschädlicher Emissionen, Verbesserung der Widerstandsfähigkeit gegenüber Naturgefahren inkl. Wetterrisiken, Anschubfinanzierung) dienen und dabei zielgenau,

zeitlich begrenzt und degressiv ausgestaltet sein sowie klare Leistungsindikatoren besitzen¹⁸. Subventionen im ländlichen Finanzwesen können sehr unterschiedliche Formen annehmen. Generell muss zwischen (i) **direkten Subventionen** für Unternehmen des Agrarsektors (z. B. Investitionsbeihilfen im Rahmen von Agrarinvestitionsprogrammen) und (ii) **indirekten Subventionen** für den Agrarsektor über das **Finanzsystem** (z. B. Aufbau und Stärkung von Finanzinstitutionen, zinssubventionierte Kredite, Kreditgarantien) unterschieden werden.

Die Förderung der Landwirtschaft durch **direkte Subventionen** an den Empfänger (**bäuerliche Betriebe des Agrarsektors**) wird weltweit praktiziert. In der Konzeption dieser Agrarförderprogramme sollte darauf geachtet werden, dass diese wettbewerbsneutral implementiert werden, d. h. nicht zur Bevorzugung bzw. Diskriminierung einzelner Akteure auf Angebots- oder Nachfrageseite führen. Diese direkte Form der Subventionierung verursacht so meist keine langfristigen Wettbewerbsverzerrungen und tangiert den Finanzsektor nicht.

Bei **indirekten Subventionen** über das **Finanzsystem** (Ansätze zur Bezuschussung von über den Finanzsektor angebotenen Finanzdienstleistungen; hierzu zählen u. a. zinssubventionierte Endkredite) ist darauf zu achten, dass Märkte und Wettbewerb nachhaltig verzerrt werden. Insbesondere Zinssubventionen mit dem Ziel billiger Agrarkredite für potentielle Wählergruppen haben viele nationale Finanzsysteme nachhaltig beschädigt und den Aufbau wirtschaftlich tragfähiger Finanzinstitutionen untergraben. Diese Probleme sind vor allem dort präsent, wo Finanzsysteme wenig entwickelt sind und subventionierte Dienstleistungen nicht effizient und wettbewerbsneutral umgesetzt werden können. Subventionen im ländlichen Finanzwesen sollten jedoch nicht auf zinssubventionierte Darlehen reduziert werden. So erweist sich gerade die Stärkung bestehender bzw. die Neugründung von leistungsfähigen Finanzinsti-

¹⁷ Zu beachten sind die (rechtlichen) Rahmenbedingungen bzgl. Besitz des Lagerhauses, Instandhaltung, Sicherung, Durchsetzung rechtlicher Ansprüche aus den *Warehouse Receipts*, etc..

¹⁸ World Bank (2011). *Subsidies as an Instrument in Agriculture Finance: A Review*, Joint Discussion Paper (World Bank, BMZ, FAO, GIZ, IFAD, and UNCDF).

tionen als erfolgsversprechender Ansatz. Eine solche Subventionierung qua *Institution Building* führt zu einem Finanzsektor, der Agrarunternehmen geeignete Finanzprodukte anbieten kann und in der Lage ist, die Risiken im Agrarbereich adäquat einzuschätzen. Zinssubventionierte Endkredite können somit nur Ausnahmen sein.

Im **Agrarversicherungsbereich** können Subventionen eingesetzt werden, wenn sich die Reichweite der Abdeckung signifikant erhöht und insbesondere marginalisierte Bevölkerungsgruppen erreicht werden können.¹⁹ In diesem Fall müssen die Subventionen so gestaltet sein, dass nicht intendierte Wirkungen (insbes. Marktverzerrungen und fehlende Nachhaltigkeit) minimiert werden.

3. Agrarwirtschaft modernisieren und Investitions- und Kreditfähigkeit stärken

8. Förderung von Erzeugergemeinschaften, Genossenschaften und berufsständischen Verbänden (bäuerliche Organisationen): Angesichts der kleinteiligen Strukturen in der Landwirtschaft haben bäuerliche Organisationen eine große Bedeutung. Diese wächst mit zunehmender Globalisierung und Kommerzialisierung. Kleine Betriebe können die Anforderungen von Handel und Industrie an Liefermengen und einheitliche, hohe Qualität der Erzeugnisse häufig nicht erfüllen. Ihr unzureichender Organisationsgrad erschwert kleinen landwirtschaftlichen Betrieben auch den Zugang zu Finanzdienstleistungen, Technologien und Märkten. Die Folge sind geringe Wettbewerbsfähigkeit und Marktanbindung. Bauernorganisationen bieten Möglichkeiten zur Verbesserung der Wettbewerbssituation sowie zum Wissenstransfer und können den Zugang zu Finanzdienstleistungen entscheidend verbessern. Damit können organisierte Bäuerinnen und Bauern gemeinsam Zugang zu agrarischen Innovationen und Mechanisierung z. B. durch Maschinenringe erhalten. Der Aufbau bäuerlicher Organisationen wird daher in der deutschen EZ gefördert.²⁰

9. Förderung und Finanzierung von Agrarwertschöpfungsketten: Das BMZ unterstützt den Aufbau von Finanzierungsmechanismen im Rahmen von agrarischen Wertschöpfungsketten (WSK). WSK-Finanzierung umfasst einerseits die Finanzierung

von Akteuren in einer WSK (Primärproduzenten sowie diesen vor- und nachgelagerte Unternehmen) durch den formalen Finanzsektor (z. B. Banken, Mikrofinanzinstitutionen). Hierbei können z. B. bestehende Abnahmegarantien von Vertragsbauern zu einer besseren Risikoeinstufung durch die Finanzinstitutionen führen. Andererseits umfasst WSK-Finanzierung das Angebot von Finanzdienstleistungen durch Akteure der WSK über interne Finanzierungsmodelle, z. B. Outgrower-Finanzierung durch Verarbeitungsbetriebe. Diese Form der WSK-Finanzierung besitzt das Potential, Risiken und Transaktionskosten für den Kreditgeber zu reduzieren, der mittelbaren Zielgruppe (kleinbäuerliche Produzenten) einen gesicherten Zugang zu Absatzmärkten zu ermöglichen, die Planungssicherheit zu erhöhen und starke Preisschwankungen abzufedern. WSK Finanzierung kann neben Agrarbetrieben selbst auch vor- und nachgelagerte Dienstleister gezielt fördern. Die Zusammenarbeit mit transparent und fair agierenden Akteuren der WSK hat regional und produktspezifisch (z. B. Kaffee, Kakao) ein hohes Potential zur Finanzierung kleiner landwirtschaftlicher Unternehmen. Informelle Finanzierungslösungen innerhalb von WSK bergen allerdings auch Risiken. Eine monopolistische Stellung des Finanziers (Aufkäufer, Lieferant etc.) kann zu dauerhaften Abhängigkeiten der Produzenten und nachteilige

¹⁹ BMZ (2009). „Kleine Beiträge – große Sicherheit. Mikroversicherungen in der Finanzsystementwicklung. Mikroversicherungen als Arbeitsbereich der deutschen Entwicklungspolitik“, BMZ Konzepte 176, S. 13. <http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/reihen/strategiepapiere/Konzept176.pdf>

²⁰ In diesem Zusammenhang kooperiert das BMZ mit Experten aus der deutschen Landwirtschaft wie der Andreas-Hermes-Akademie (AHA), dem Deutschen Bauernverband, dem Deutschen Genossenschafts- und Raiffeisenverband (DGRV) und der Deutschen Landwirtschaftsgesellschaft (DLG).

Konditionen führen. Zudem ist zu beachten, dass diese Finanzierungsform, die zudem häufig in bar erfolgt, keinen nachhaltigen Zugang zu einem breiten Spektrum an Finanzdienstleistungen darstellt, sondern meist kurzfristiger Natur und auf eine einzige wirtschaftliche Aktivität beschränkt ist. Vertrauen und Marktmacht sind elementare Faktoren für die Beziehung zwischen den Akteuren und folglich für die Ausgestaltung von Vereinbarungen. Besonders förderlich sind Ansätze der Wertschöpfungskettenfinanzierung, die die Risiken zwischen Akteuren der WSK und Kleinbauern sinnvoll verteilen und im Idealfall zu günstigeren Finanzierungsbedingungen für die Zielgruppe der Kleinbauern führen. Analog zur Förderung der finanziellen Grundbildung bei Endkreditnehmern in der Finanzsystementwicklung kann die Unterstützung von einzelnen Landwirten und Erzeugergemeinschaften, u. a. bei der förderlichen Ausgestaltung der Vertragsbeziehungen mit beispielsweise der Verarbeitungsindustrie sinnvoll sein. Gleiches gilt für eine parallel zur WSK-Finanzierung erfolgende Wertschöpfungskettenförderung, inkl. Aus- und Weiterbildung, Technologietransfer und Aufbau inklusiver Geschäftsmodelle.²¹

10. Förderung eines Integrierten Katastrophenrisikomanagement-Ansatzes: Neben wachsenden Markt- und Preisrisiken sind Bauern aufgrund zunehmender Naturgefahren und Extremwetterereignisse und Naturkatastrophen verstärkt dem Risiko ausgesetzt z. B. durch Dürre, Überschwemmungen oder Stürme gravierende Ernteausfälle zu erleiden. Um dem Klimawandel entgegenzutreten und Ernteverluste entsprechend einzudämmen, ist die Entwicklung und Implementierung von adäquaten Risikomanagement-Ansätzen von essentieller Bedeutung. Durch ein effektives Risikomanagement im Agrarsektor können Bauern aufgrund größerer Einkommenssicherheit in produktivere Anbaumaßnahmen investieren, was sich wiederum positiv auf den Ernteertrag und das Einkommen auswirkt. Zudem wird der Zugang zu anderen Finanzdienstleistungen, wie z. B. Kredite, erleichtert. Ein bedeutender Ansatz ist der des „Integrierten Risikomanagements“.

Dieser umfasst Präventions- und Anpassungsmaßnahmen, die die Schadensanfälligkeit der Bauern zu verringern suchen, bevor das Risiko eintritt (z. B. die Aussaat von robusteren Pflanzenarten). So können die Auswirkungen des Risikos für die Betroffenen verringert und das Risikobewusstsein in der Bevölkerung aufgebaut werden. Weiterhin wird der Ansatz durch Risikotransferlösungen (z. B. Agrarversicherungen) ergänzt, die ihre Wirkung entfalten, nachdem das Risiko eingetreten ist. Diese eignen sich zur Abdeckung des Risikoanteils, der durch Präventionsmaßnahmen nicht effizient verringert werden kann. Das BMZ fördert insbesondere Risikotransferinstrumente, wie z. B. Agrarversicherungen, um die spezifischen Risiken des Agrarsektors für Landwirte und Finanzinstitutionen zu reduzieren. So können auch Versicherungslösungen für Gruppen von Landwirten (z. B. Erzeugergemeinschaften, Genossenschaften) oder für Agrar(finanz)intermediäre (z. B. Verarbeitungsindustrie, Finanzinstitutionen) gefördert werden (sog. Meso-Versicherungen, Kopplung von Kredit und Versicherung). Dadurch kann sich beispielsweise eine gesamte Genossenschaft gegen Ertragsrisiken absichern und im Schadenfall betroffene Mitglieder gezielt unterstützen. Oder aber es können Agrarkredite von Banken gegen wetterbedingte Kreditausfälle abgesichert werden, wodurch die Chance gesteigert wird, dass Banken langfristig in die Finanzierung des Agrarsektors einsteigen. Daneben haben sich auch partielle Kreditausfallbürgschaften und insbesondere strukturierte Finanzierungen (z. B. *African Trade and Investment Fund*) als Risikotransferansätze bewährt. Für die Fälle, in denen sich besonders arme und verletzte landwirtschaftlich tätige Bevölkerungsgruppen keine Versicherungen leisten können, bedarf es ggf. auch sozialer Sicherungsprogramme, Nahrungsmittel-, Saatgut- oder Futterhilfsprogramme nach Dürren, Überschwemmungen oder Stürmen. Diese können im Rahmen indirekter Versicherungsansätze, d. h. Staatenversicherungen, bereitgestellt werden. Solche indirekten Versicherungen sollen ebenso wie direkte Versicherungen (d. h. Mikro- und Mesoversicherungen) über die G7-Klimarisikoversicherungsinitiative gefördert werden.

²¹ Eine detaillierte Zusammenfassung der Finanzierungsmechanismen im Rahmen von agrarischen Wertschöpfungsketten zeigen: Miller, C. und Jones, L. (2010), *Agricultural Value Chain Finance: Tools and Lessons*, FAO, Rome.

HERAUSGEBER

Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
Referat Öffentlichkeitsarbeit, digitale
Kommunikation und Besucherdienst

REDAKTION

BMZ, Referat 120 „Ernährungssicherung;
Grundlagen der Welternährung“

GESTALTUNG

Atelier Hauer + Dörfler GmbH

STAND

Mai 2017

DIENSTSITZE

→ BMZ Bonn
Dahlmannstraße 4
53113 Bonn, Deutschland
Tel. +49 (0) 228 99 535-0
Fax +49 (0) 228 99 535-3500

→ BMZ Berlin
Stresemannstraße 94
10963 Berlin, Deutschland
Tel. +49 (0) 30 18 535-0
Fax +49 (0) 30 18 535-2501

KONTAKT

poststelle@bmz.bund.de
www.bmz.de

