



## **Agrarbanken: Ignorieren, schließen oder reformieren?**

Prof. Dr. Hans Dieter Seibel, Universität Köln

*Veröffentlicht in:*

Entwicklung und Ländlicher Raum (Frankfurt), Jg. 39 Heft 4, 2005-08-12

### **Anfänge im 19. Jahrhundert**

Die Anfänge der öffentlichen Agrarbanken in Entwicklungsländern reichen ins 19. Jahrhundert zurück. Die syrische und die jordanische Agrarbank beispielsweise gehen auf die ottomanische Bank of Myra in Damaskus aus dem Jahre 1888 zurück; die indonesische Bank Rakyat Indonesia nahm ihren Anfang 1895 in Purwokerto. Fast alle verbliebenen Agrarbanken haben eine krisenhafte Geschichte von Fusionen und Neugründungen hinter sich.

### **Modernisierung durch Kapitaltransfer**

Ihre Blütezeit fällt in die fünfziger bis siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts. Eingeleitet wurde sie von dem beispiellosen Erfolg der Entwicklungsbanken, die für die Finanzierung des Wiederaufbaus des zerstörten Europas gegründet worden waren, insbesondere der Weltbank 1944 und in Deutschland der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) 1948. Sie erweiterten ihren Wirkungsbereich, als die *unterentwickelten Länder* unabhängig wurden. Modernisierung durch Kapitaltransfer nach dem Vorbild des Marshallplans und des deutschen Wirtschaftswunders – das war die entwicklungspolitische Hypothese für die neuen *Entwicklungsländer*. Zur Weiterleitung der Kredite wurden nationale Entwicklungsbanken eingerichtet. Die Hälfte der Agrarbanken in einer Datenbank der FAO (<http://www.fao.org/ag/ags/agism/Banks/index.htm>) fällt in diese Gründungszeit, die Hälfte davon in die 60er. Sektorale sind die Agrarbanken ein Instrument des Landwirtschaftsministers zu Ertragssteigerungen in der Landwirtschaft; gesamtwirtschaftlich sollten diese in Investitionen im Industriesektor fließen. Ab den 1970er kam die Armutsbekämpfung durch Individual- und Gruppenkredite an Kleinbauern dazu.

### **Die Hypothesen der Modernisierungstheorie**

Den Entwicklungsländern fehlte der Sachverstand für eine erfolgreiche Planung der Agrarfinanzierung. Den lieferten die Fachleute aus den internationalen Institutionen. Im Rahmen einer intendierten totalen Modernisierung führten sie *moderne* Finanzinstitutionen ein; einheimische, auf Selbsthilfe beruhende Finanzinstitutionen hatten darin als Teil einer traditionellen Gesellschaftsordnung keinen Platz. Ähnlich fehlte den Bauern ohne Schulbildung der Sachverstand für Produktionsentscheidungen. Der wurde durch umfangreiche Handbücher des Zielgruppenkredits ersetzt. Die Bauern bauten das an, was gefördert wurde. Kamen die Kredite zu spät, flossen sie in den Konsum.

Den Banken fehlte ein Verteilungsnetz. Hier sprangen Agrargenossenschaften ein, die neben subventioniertem Saatgut und Dünger nun auch subventionierte Kredite durchleiteten, nicht ohne Gewinnbeteiligung des Vorstands.

Die Bauern waren zu arm, um zu sparen. Also vergaben die Agrarbanken Kredite, ohne Sparmöglichkeiten anzubieten. Da die Bauern nach der Ernte ihre Ersparnisse nicht bei der Bank deponieren konnten, waren sie jedes Jahr aufs Neue auf Kredite angewiesen.

Die Landwirtschaft war zu wenig ertragreich, um die vollen Kapitalkosten zu tragen; daher wurden die Zinsen subventioniert. Dies führte zu einer Übernachfrage auf der einen und einer Kreditrationierung auf der anderen Seite. Alle (außer der nationalen Ökonomie als Ganzes) profitierten davon: die größeren Bauern, weil sie an günstige Finanzierungsmittel kamen; die Bankangestellten, weil sie ihr mageres Gehalt mit Zahlungen unter dem Tisch aufbessern konnten; die Beamten und Politiker, weil sie selbst in den Genuss der Kredite oder der Zahlungen unter dem Tisch kamen oder ihre Klientele günstig stimmen konnten. Die Banken verteilten Kredite zur Produktionssteigerung und honorierten ihre Angestellten nach dem Kreditvolumen. Dementsprechend hatten weder Bankangestellte noch Bauern ein Interesse an der Rückzahlung; viele Agrarbanken verzichteten gar auf ein Informationssystem für die Kreditüberwachung. Gebergefördert, experteninstruiert und interessengeleitet erwies sich das System des Agrarkredits als langfristig stabil. Da die Kredite typischerweise an souveräne Länder auf 40 Jahren vergeben wurden und diese die Rückzahlung garantierten, die Banken selbst nur ein Ausführungsorgan des Staates außerhalb der Bankenaufsicht waren, verzichteten die internationalen Kreditgeber auf eine Überprüfung ihrer (auf dem Papier) optimistischen Wirkungserwartungen. Die makroökonomische Rechnung wurde schließlich in den 90ern präsentiert und bei den ärmsten Ländern durch Schuldenerlass beglichen.

### **Vom Agrarkredit zum ländlichen Finanzwesen**

Das Versagen der Agrarbanken blieb nicht verborgen. Das Ergebnis von Evaluierungen in den 70ern ist im Titel einer Veröffentlichung prägnant wiedergegeben: *Undermining Rural Development with Cheap Credit* (D.W. Adams, D.H. Graham & J.D. Von Pischke, Boulder CO 1984). Ab ca. 1980 stellten Weltbank, USAID und BMZ ihre Agrarbankenförderung ein. Unter Mittelabflussdruck gehören die Agrarbanken aber weiterhin zu den Partnern von Regionalentwicklungsbanken und spezialisierten multilateralen Institutionen. Hier wäre von den Eignern, darunter der Bundesrepublik, zu überprüfen, *ob diese Förderung im Rahmen der Armutsbekämpfung die Armen reicher und die Länder ärmer macht.*

Insgesamt hat das Desaster der Agrarbanken zu einer Revision der Ausgangshypothesen und einem Paradigmenwechsel geführt: Bauern, Kleinunternehmer, Frauen und Landlose sind imstand zu sparen, nehmen Kredite für verschiedene Zwecke auf und zahlen diese zurück – trotz Zinssätzen weit über denen der Agrarbanken. Sie verfügen über *lokales Wissen* und treffen vernünftige Produktionsentscheidungen. Ebenso wie die ländliche Wirtschaft insgesamt ist ihre Haushaltsökonomie diversifiziert und besteht in der Regel aus einer Vielzahl wirtschaftlicher, insbesondere auch nichtlandwirtschaftlicher Aktivitäten.

Der Blick auf finanzwirtschaftliche Institutionen hat sich geweitet, die Terminologie *modernisiert*: traditionelle Organisationen des Sparens und des Kredits in den 60ern, Selbsthilfeorganisationen sowie gebergeförderte Kredit-NRO seit den 70ern, informelle Finanzinstitutionen und Mikrokreditinstitutionen seit den 80ern, Mikrofinanzinstitutionen als lokale Finanzintermediäre seit 1990, inklusive Finanzinstitutionen ab 2004. Unter geeigneten rechtlichen Voraussetzungen kann sich eine Vielzahl ländlicher Finanzinstitutionen auch ohne Gründungsinitiativen und Finanzspritzen von außen entwickeln, bzw. aus informellen und halbformellen in formelle Institutionen weiterentwickeln: in privater, kommunaler, gemeinnütziger, genossenschaftlicher oder auch staatlicher Eigentümerschaft. Viele dieser Finanzinstitutionen sind – unter zunehmend effektiver Bankenaufsicht – geberunabhängig, z.B. lokale ländliche Banken in Indonesien, Nigeria und den Philippinen und Spar- und Kreditgenossenschaften in Vietnam. Eine zunehmende Zahl ist wirtschaftlich tragfähig und finanziert ihr Wachstum aus Gewinnen; nicht tragfähige werden von der Bankenaufsicht geschlossen, bzw. nach kontroversen Diskussionen über das angebliche *Outreach*-vs.-

*Sustainability*-Dilemma von ihren Gebern zur Effizienzsteigerung gedrängt oder nicht weiter unterstützt.

Entwicklungspolitisch hat die Armutshypothese (Armut an Sparmitteln, Investitionsideen und Institutionen) und des subventionierten Agrarkredits als darauf aufbauender Entwicklungsstrategie zu Fehlallokationen der Produktionsfaktoren und verzerrten Agrarmärkten geführt. An ihre Stelle ist die strategische Hypothese eines differenzierten, tragfähigen ländlichen Finanzwesens als Teil des nationalen Finanzsystems getreten (HD Seibel, Financial Systems Development and Microfinance, Schriftenreihe der GTZ Nr. 258, Eschborn 1996; HD Seibel, What Matters in Rural and Microfinance, WP 2005-1, [http://www.uni-koeln.de/ew-fak/aef/working\\_papers.htm](http://www.uni-koeln.de/ew-fak/aef/working_papers.htm)). Die Neuorientierung drückt sich in einer wachsenden Zahl entwicklungspolitischer Grundsatzpapiere aus (z.B. AsDB, Microfinance Development Strategy, 2000; BMZ, Sektorkonzept Finanzsystementwicklung, 1994, 2004; CGAP, Microfinance Consensus Guidelines, 2003; CGAP, Building Inclusive Financial Systems, 2004; IFAD, Rural Finance Policy, 2000). Welche Entwicklungsmöglichkeiten sich hier bieten, zeigt die Geschichte des Mikrofinanzwesens in den vergangenen drei Jahrhunderten in Europa, das heute weitgehend im formellen Finanzsektor aufgegangen ist (HD Seibel, History Matters in Microfinance. *Small Enterprise Development* 14/2, 2003:10-12)

### **Drei Optionen für Agrarbanken**

Passen öffentliche Agrarbanken noch in die Welt der Finanzsystementwicklung? Sollte man sie schließen, weil sie öffentliche Mittel verschlingen und dabei auch noch die Ausbreitung lokaler Finanzinstitutionen verhindern? Oder sollte man sie sich selbst überlassen und sich auf Mikrofinanzinstitutionen (MFI)? Dafür spricht einiges, wie die nicht untypische Gegenüberstellung in **Box 1** zeigt. Oder gibt es Möglichkeiten, die Reformen im Mikrofinanzwesens auf Agrarbanken auszudehnen? Vielfach stellen sich diese Fragen nicht mehr: In Lateinamerika sind viele Agrarbanken privatisiert und damit reformiert worden; in Afrika sind viele geschlossen worden; weitere Agrarbanken sind technisch nicht zahlungsfähig; weitgehende Reformen finden sich insbesondere in Asien. Im Einzelfall bieten sich drei Strategien an: ignorieren, schließen oder reformieren. Die Entscheidung liegt bei den Regierungen, weniger bei den Banken. In den 80ern und 90ern haben die großen Geber die Agrarbanken ignoriert. Auf Initiative multi- und bilateraler Organisationen wie IFAD, CGAP, FAO und GTZ rücken sie seit etwa 2000 wieder in den Blick (H. D. Seibel, Agricultural development banks: close them or reform them? *Finance & Development*, International Monetary Fund, June 2000:45-48).

Ignorieren ist die kostspieligste Strategie. Unter politischem Druck oder Mangel an Alternativen sehen sich viele Regierungen gezwungen, ihre Agrarbanken am Leben zu erhalten. Zu dieser Gruppe gehören beispielsweise Syrien und Jordanien. In Ländern mit knappen Ressourcen geht dem Schließen meist eine längere Periode des Ignorierens voraus. 1999 wurde die staatliche Genossenschaftsbank in Uganda geschlossen; ihre Probleme waren ignoriert statt gelöst worden. Die Centenary Rural Development Bank übernahm einen Teil der Zweigstellen und löste die Probleme. Die kenianische Genossenschaftsbank weist seit Jahren gravierende Probleme auf; trotzdem arbeitet die Weltbank mit ihr zusammen, weist auf Probleme hin, insistiert aber nicht auf ihrer Lösung. Wie in Uganda wird Ignorieren zum Schließen der Bank führen.

Der Wille von Regierungen, Agrarbanken einzurichten, scheint ungebrochen. Von den 75 Agrarbanken in der FAO-Datenbank wurden 37% in den 80ern und 90ern gegründet. Noch ausgeprägter ist der politische Wille, Agrarbanken am Leben zu erhalten. Dieser Tatbestand lässt sich nicht ignorieren. Vielfach verfügen diese Banken über eine Infrastruktur von Zweigstellen, die man nicht aufgeben will, und einen Kundenkreis, für den es kurzfristig wenig Alternativen des Zugangs zu Finanzdienstleistungen gibt. Ist Aufrechterhaltung von Agrarbanken also eine rein politische Entscheidung ohne sachliche Grundlage?

## **Agarbankenreform**

Auf Initiative der FAO haben sich die Agrarbanken Mitte der 70er in regionalen Verbänden (RACAs) zusammengeschlossen: Afraca für Afrika, Apraca für Asien-Pazifik und Nenaraca für den Nahen Osten und Nordafrika; die in Lateinamerika verbliebenen Agrarbanken werden von Alide mitbetreut. Seit ca. 2000 haben die RACAs Mitgliederinstitutionen untersuchen lassen und fördern den Erfahrungsaustausch. Den Anstoß gaben Reformen, mit zum Teil spektakulären Ergebnissen, sowohl in Ländern mit marktwirtschaftlichen als auch restriktiven Rahmenbedingungen, insbesondere in Asien. Einige Beispiele folgen (s. H. D. Seibel, T. Giehler & S. Karduck, *Reforming Agricultural Banks*, GTZ Div. 41, 6/2005).

## **Bank Rakyat Indonesia (BRI) als Big Bang-Reformer**

Die Reform der BRI geht auf die Zinsderegulierung im Juni 1983 zurück. Sie betrifft aber nur den damals mit Rückzahlungsraten um 50% besonders verlustreichen Teilbereich, über den der subventionierte Agrarkredit an 700,000 Bauern abgewickelt wurde, heute als Microbanking Division (MBD) bezeichnet. Wichtige Einflussfaktoren für die Liberalisierung waren eine Ölkrise, in Stanford ausgebildete Finanzpolitiker und das Harvard Institute for International Development. Mit dessen Hilfe wurden die damals 3000, heute 4,185 Subdistriktzweigstellen im Februar 1984 in Profit Centers mit individuellen Leistungsanreizen umgewandelt und mit zwei attraktiven Finanzprodukten ausgestattet: einem Sparprodukt SIMEDES zu 11,5% plus 1,5% für eine Lotteriekomponente und einem flexiblen Kreditprodukt KUPEDES ohne Zweckbindung, mit Krediten von \$35 bis \$5800, monatlichen Rückzahlungsraten zum Vierfachen des vorherigen Zinssatzes, nämlich 44% p.a. (bei Inflationsraten unter 10%). Bei pünktlicher Rückzahlung wird ein Viertel der Zinsen zurückerstattet. Dies bewirkte eine Rückzahlungsraten von 95% und drückte die Kreditausfallrate unter 2%. Innerhalb von 6 Jahren wurde die MBD zum wohl erfolgreichsten Modell der Agrarbankenreform. Zum Jahresende 2003 wies die MBD 29,9 Mio Sparkonten mit US\$3,53 Mrd. und 3,10 Mio Kreditkonten mit einem Portfolio von \$1,68 Mrd. auf; die Ertragsquote der Aktiva (*return on assets*) lag bei 5,7%. Seit Mitte der 90er wirft sie jährlich über \$100 Mio an Gewinnen ab und erzeugt eine jährliche Überschussliquidität zwischen ein und zwei Milliarden US\$; für deren Investition in der dörflichen Ökonomie bedürfte es allerdings dringend neuer Finanzprodukte. Während der Finanzkrise 1997/98 stiegen die Ersparnisse trotz Abwertung real weiter, während die Kreditausfälle weiter zurückgingen; ohne die Gewinne der MBD wäre die BRI vermutlich liquidiert oder fusioniert worden. (HD Seibel, *The Microbanking Division of Bank Rakyat Indonesia: A Flagship of Rural Microfinance in Asia*. In: M. Harper & S. Arora, Hg., *Small Customers, Big Market: Commercial Banks in Micro-Finance*. ITDG Publications, Rugby 2005)

## **BAAC in Thailand: schrittweise Reformen unter restriktiven Bedingungen**

Die Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives unterliegt bis heute Zinsrestriktionen (unter 12% p.a.). Sie überlebte durch schrittweise Reformen und Effizienzsteigerungen. 1966-74 richtete sie ein System des Gruppenkredits an Genossenschaften und des Individualkredits für Bauern in Kreditgarantiegruppen ein. 1975-87 dehnte sie ihr Agrarkreditgeschäft durch staatlich dekretierte Kreditquoten von Geschäftsbanken aus und baute gleichzeitig den verlustreichen Genossenschaftskredit ab. 1988-96 wurden bei zunehmender Zinsliberalisierung die Grundlagen für Eigenständigkeit durch Ersparnismobilisierung und Tragfähigkeit durch verbesserte Kreditrückzahlung und Arbeitsproduktivität gelegt. Die Finanzkrise von 1997 zeigte die Gefahr einer Auslandsfinanzierung; BAAC verlor fast die Hälfte ihres Kapitals. Seitdem 1997 unterliegt sie der Zentralbankregulierung. Durch Parlamentsbeschluss kann sie nun ihr Portfolio diversifizieren und an die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung Kredite vergeben. Die Bank versorgt 92% der Bauernhaushalte mit Krediten und einen wachsenden Anteil der gesamten ländlichen Bevölkerung mit Spar- und Kreditleistungen. Die Zahl der Sparkonten beläuft sich auf 9,6 Mio und der Kreditkunden auf 5,2 Mio. Das Kreditportfolio ist voll durch Ersparnisse abgedeckt. Trotz erheblicher Zins- und Moratoriumsrestriktionen (*Thaksinomics*) arbeitet sie kostendeckend. (M.L. Haberberger, L. Wajananawat & N. Kuasakui, *Bank for Agriculture and*

Agricultural Co-operatives, Thailand. In: The Challenge of Sustainable Outreach. GTZ, Eschborn, 2003:249-288)

### **NABARD in Indien: Reform der Zielgruppenerreichung**

Die National Bank for Agriculture and Rural Development in Indien wurde 1982 als Apexbank für drei Netzwerke von Banken mit 150,000 ländlichen Einheiten gegründet: kommerziell ertragreiche Geschäftsbanken; Regionallandbanken, im Reformprozess seit zehn Jahren und zu 80% gewinnbringend; Genossenschaftsbanken, deren Reform mit deutscher Hilfe vorbereitet wird. Zurückgehend auf Anstöße durch APRACA und GTZ (*und von dieser weiterhin gefördert*) betreibt Nabard über die ländlichen Banken ein revolutionäres Programm der Zielgruppenerreichung, seit 1992 als Pilotvorhaben und seit 1996 in nationalem Umfang. Von NROs und ROs betreut mobilisieren Selbsthilfegruppen (SHG), insbesondere aus den untersten Schichten, Sparbeiträge, verleihen sie an Mitglieder und werden dann von inzwischen 36,000 Bankzweigstellen refinanziert (4/04-3/05: \$278 Mio). Seit 1996 wurden 1,6 Mio SHG mit 24 Mio Mitgliedern (120 Mio Familienmitglieder) refinanziert, darunter 90% Frauen (*Stand März 2005*). Damit ist SHG-Banking in Indien das wachstumsstärkste ländliche Mikrofinanzprogramm in Entwicklungsländern. Aufgrund der hohen Rückzahlungsraten und der weitgehenden Externalisierung der Mobilisierungskosten ist SHG Banking für die Banken trotz niedriger, freigegebener Zinssätze (z.Z. um 10%) ein lukratives Finanzprodukt. Auch die SHG bestimmen ihre Zinssätze selbst; bei Nettomargen von durchschnittlich 12% und fortgesetzten Sparleistungen der Mitglieder mobilisieren sie in erheblichem Maße Eigenmittel und fungieren mit Zustimmung der Zentralbank als eigenständige informelle Finanzintermediäre. Bei minimalen Transaktionskosten profitieren die Mitglieder am meisten: an Selbstvertrauen, lokaler Mitsprache, unternehmerischer Betätigung und zusätzlichem Einkommen. (WP 2001-3, 2002-7, 2004-2, [http://www.uni-koeln.de/ew-fak/aef/working\\_papers.htm](http://www.uni-koeln.de/ew-fak/aef/working_papers.htm))

### **Der politische Wille zur Reform**

Die Liste der Musterbeispiele ließe sich fortsetzen. Dazu gehören die Banque Nationale Agricole in Tunesien, die mit der Expansion in das städtische Spar- und Kreditgeschäft auch ihr agrarisches Portfolio gewinnbringend ausweiten konnte; Bank Keshavarzi in Iran, die sich zunehmend aus Ersparnissen finanziert und jährlich 1,5 Mio Kreditkunden bedient, sich angesichts fortgesetzter Zinsrestriktionen nun aber auf das Großhandelsgeschäft umstellt; und am Rande der öffentlichen Agrarbanken die Centenary Rural Development Bank der katholischen Kirche in Uganda, die von der Sparkassenstiftung für Internationale Kooperation und der IPC/Frankfurt reformiert wurde und nun ein höchst erfolgreiches Bankgeschäft mit ländlichen Klein- und Kleinstkunden betreibt. (HD Seibel, CRDB, Uganda: A Flagship of Rural Bank Reform in Africa. Small Enterprise Development 14/3, 2003: 35-46)

Es gibt eine Vielzahl erfolgreicher Reformmaßnahmen, aber kein einziges *best practice*-Modell. Ausschlaggebend ist jeweils der politische Wille zur Reform und der Wille zum reformerischen Durchhalten durch Krisen und gegen Widerstände. Den Aufsichtsorganen kommt dabei eine wesentliche Rolle zu. Geber können zur Reform beitragen, etwa durch Stärkung der Aufsichtsorgane und Exposure- und Dialogprogramme der RACAs.

**Box 1: An ihren Krediten werdet ihr sie erkennen**

*Rajwa*, 50 Jahre alt, verwitwet mit 5 Kindern, lebt in der Region Karak, Jordanien. Von der Agrarbank erhielt sie einen Kredit über umgerechnet US\$ 3000 zu einem Zinssatz von 7%, rückzahlbar in jährlichen Raten über 8 Jahre. Sie kaufte 20 Schafe und Geräte, um Käse und Butter zu produzieren. Sie musste feststellen, dass es für ihre Produkte keinen Markt gab, da jeder Haushalt diese selbst produziert. Mit einem Kredit über \$300 für 8 Monate hätte sie Milch und Geräte kaufen und ihre unternehmerischen Fähigkeiten ohne allzu großes Risiko erproben können. Bei den staatlich festgelegten Niedrigzinsen vergibt die Bank aus Kostengründen keine kurzfristigen Kleinkredite. Rajwa würde nun gerne eine Nähmaschine zu \$170 kaufen; aber der Bankkredit zu unangemessenen Konditionen hat sie ruiniert und bankunfähig gemacht.

*Khuland* aus Manshiya in Karak ist 30 Jahre alt, verheiratet und hat 6 Kinder. Von einer lokalen NRO erhielt sie als Mitglied einer Solidargruppe einen Kredit über \$210 zu 10% für 6 Monate und eröffnete in ihrem Haus einen Laden. Anschließend erhielt sie zwei weitere kurzfristige Kredite über \$ 280 und \$ 350 und erweiterte ihr Warenangebot. Als zuverlässige Kundin erhielt sie nun einen Individualkredit über \$ 3000 für 30 Monate und mietete einen eigenen Laden. Ihr Geschäft wächst; und alle Raten zahlt sie pünktlich.