

Oktober 2010

Instrumente zur Finanzierung von Klimaschutz und Klimaanpassung in Entwicklungs- und Schwellenländern

KC Umwelt und Klima
Autorin: Felicitas Birckenbach
KfW Entwicklungsbank

Die Finanzierung klimarelevanter Investitionen in Entwicklungs- und Schwellenländern ist ein wichtiger Bestandteil der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) geworden. Im Zuge der globalen Bemühungen um die Begrenzung des Klimawandels und seiner Folgen werden erhebliche Finanztransfers – insbesondere von Industriestaaten in Nicht-OECD-Regionen – stattfinden. In diesem Kontext wird – wie für andere Zwecke der EZ – die Wahl der geeigneten Finanzierungsinstrumente kontrovers diskutiert. Bisweilen wird eingewandt, dass Klimaschutz und insbesondere Anpassung an den Klimawandel aus moralischen und sachlichen Gründen nicht oder nur in Ausnahmen über Kredite, die nur zu einer weiteren Verschuldung der Entwicklungsländer führten, finanziert werden dürften, sondern zusätzliche Mittel bevorzugt über Zuschüsse zur Verfügung gestellt werden sollten.

Im Folgenden wird deutlich, warum es bei der Wahl der Instrumente nicht um ein „entweder-oder“, sondern vielmehr um einen differenzierten, auf die spezifische Situation der Länder und Sektoren abgestimmten Instrumentenmix gehen muss, um eine bestmögliche Wirkung zu erzielen.

Klimawandel und Entwicklung

Angesichts der zunehmenden Bedeutung des Klimawandels sind Entwicklungspolitik und Klimapolitik eng miteinander vernetzt. Der Klimawandel verschärft noch die bereits bestehenden großen Herausforderungen in Entwicklungs- und Schwellenländern: ihre Entwicklung soll gerade Wachstum und Wohlstand ermöglichen, möglichst jedoch, ohne weiteren Klimawandel zu verursachen. Um den scheinbaren Widerspruch zwischen Klimaschutz und Entwicklungsinteressen aufzulösen, kommt der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) eine Schlüsselrolle zu.

Die Schwellenländer haben einen besonderen Bedarf an Energie und an Klimaschutzmaßnahmen, denn ihr anhaltendes Wachstum führt bisher zu einem deutlichen Anstieg der umwelt- und klimaschädlichen Emissionen.

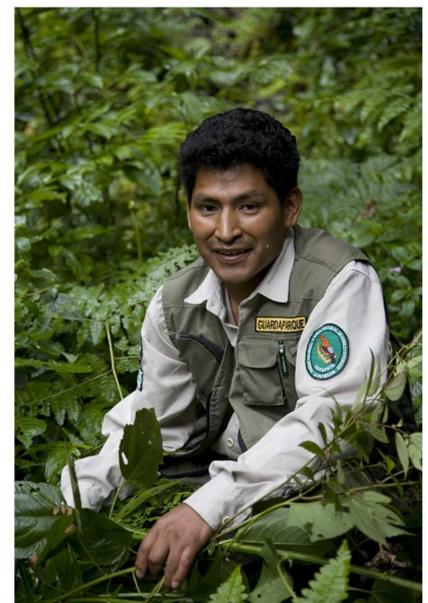
Das hier bestehende Potenzial zur Minderung von Treibhausgas-Emissionen kann nur mit erheblichen Finanzierungsanstrengungen realisiert werden, denn u.a. in Sektoren wie Energiewirtschaft, Industrie und Transport sind umfassende Transformationsprozesse erforderlich – trotz bisher noch fehlender Wirtschaftlichkeit von kohlenstoffarmen Ersatztechnologien.

Gleichzeitig ist es wichtig, Entwicklungsländer vor den negativen Auswirkungen des Klimawandels zu schützen bzw. die notwendigen Anpassungsmaßnahmen zu finanzieren. Die Klimafinanzierung (Klimaschutz und –anpassung) berührt insofern viele Bereiche und reicht von der nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung, der Energie- und Wasserversorgung, der Infrastruktur, der Stadtentwicklung, der Abfallwirtschaft über Fragen zu Transport und Mobilität, der Gesundheit bis

zum Schutz von Wald und Biodiversität sowie der Land- und Forstwirtschaft.

Spektrum der Instrumente für Klimafinanzierung

Die Klimafinanzierung nutzt zunächst das Instrumentarium der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ). So werden Vorhaben zur Emissionsminderung, Klimaanpassung und zum Technologietransfer in Entwicklungs- und Schwellenländern mit einer differenzierten Mischung aus Zuschüssen, zinsgünstigen Darlehen mit langer Laufzeit (z.B. als Entwicklungskredit, Förderkredit, Kreditlinie) oder Beteiligungen finanziert. Für den Umwelt- und Klimaschutz existiert hier eine Vielzahl an Sonderfazilitäten und –programmen. Dieses Spektrum wird ergänzt um innovative Ansätze, wie u.a. Fondslösungen, die auch Investitionen aus dem Privatsektor anregen – bestimmte Konstellationen lassen sogar eine rein privatwirtschaftliche Projektfinanzierung zu.



Ein Park Ranger im Nationalpark in Bolivien

Die Finanzierungsbedingungen der FZ sind stets günstiger als das Marktniveau und richten sich abgestuft insbesondere nach dem Sektor bzw. dem Charakter

des Vorhabens, der Leistungsfähigkeit der Förderbereiche und Partner, der wirtschaftlichen Lage des Partnerlandes, nach seinem Entwicklungsstand, seiner außenwirtschaftlichen Leistungskraft und der Höhe seiner Verschuldung (siehe Graphik).

ländern durch knappe öffentliche nationale Haushalte geprägt ist. Dies erhöht weiter den Druck, die verfügbaren öffentlichen Mittel unter Einbeziehung der Partnerländer so effizient und wirksam wie irgend möglich einzusetzen.

Hebelung der Haushaltsmittel

Aus rein budgetärer Sicht bestehen wichtige Vorteile von Kreditfinanzierungen gegenüber Zuschüssen in der Hebelung öffentlicher Mittel und deren revolvierendem Einsatz. Durch die Beimischung von Kapitalmarktmitteln zu Haushaltsmitteln lassen sich deutlich höhere Finanzierungsvolumina zu niedrigen - deutlich unter Marktniveau liegenden - Zinsen bei gegebenen öffentlichen Mitteln erzielen. Da bei der Kreditfinanzierung der nicht-subsidierte Teil wieder zurückfließt, kann er wieder für andere Klimamaßnahmen eingesetzt werden und erzielt so – wie ein revolvierender Fonds, der durch neue Haushaltsmittel ständig wächst - eine mehrfache Wirkung.

Richtig und angemessen eingesetzte Kredite stärken zudem die Ownership der Partnerländer, verbessern die Fähigkeiten des Schuldenmanagements, vermindern die Abhängigkeit von den Gebern und helfen zudem, Länder an den Finanzmarkt heranzuführen¹. Außerdem



Solartechnik in Äthiopien

aktiviert eine Kreditfinanzierung Markteffekte, die einen effizienten Mitteleinsatz durch den Kreditnehmer bewirken, denn kreditnehmende Länder und Sektoren werden nach der kostengünstigsten Lösung suchen, um Emissionen einzusparen, da sie den Kredit wieder zurückzahlen müssen. Somit wirken Kredite "haushaltsschonend" auf allen Seiten. Ohne Kreditfinanzierungen würden außerdem für Länder und Vorhaben, die auf Zuschüsse angewiesen sind, weniger der knappen öffentlichen Mittel, zur Verfügung stehen. Je näher eine Kreditfinanzierung an den Marktkonditionen ist, desto weniger muss die öffentliche Hand

¹ Siehe Weltwirtschaftliche Lage und Perspektiven, Januar 2005: Darlehen oder Zuschüsse zur Finanzierung für die ärmsten Länder?



Die KfW Entwicklungsbank setzt für die Finanzierung von Klimaschutz und Klimaanpassung Mittel aus dem Bundeshaushalt ein und ergänzt diese um Mittel, die sie auf dem Kapitalmarkt aufnimmt und die sie teilweise auch im eigenen Risiko vergibt. Dies erweitert das Finanzierungsvolumen und damit die Breitenwirkung der Maßnahmen.

Die verfügbaren Mittel und Instrumente der Klimafinanzierung müssen in Abstimmung mit den Partnerländern fair, transparent und effizient eingesetzt werden, um einen bestmöglichen Wirkungsgrad zu ermöglichen. Dabei sind zusätzlich die Auswirkungen von erschwerenden lokalen oder internationalen Rahmenbedingungen und Ereignissen wie z.B. der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise zu berücksichtigen.

Fördereffizienz erfordert Kreditfinanzierung

Die Klimafinanzierung benötigt in den nächsten Jahren einen substantiell höheren Mitteleinsatz als bisher - dies in einer Zeit, die gerade in den Industrie-

Eine umfassende Klimafinanzierung auf Basis reiner Zuschussvergabe wäre angesichts der Höhe der benötigten Mittel gar nicht darstellbar.

Sowohl der für die Stabilisierung des weltweiten Klimas unumgängliche Aufbau einer weltweiten kohlenstoffarmen Wirtschaft als auch die notwendigen Anpassungsmaßnahmen erfordern umfangreiche Investitionen in Entwicklungs- und Schwellenländern: Der Copenhagen Accord erkennt an, dass ab 2020 jährlich 100 Mrd. USD für Klimaschutz und Anpassung bereitgestellt werden müssen. Nach Schätzungen der EU-Kommission entstehen allein bis zum Jahr 2020 Zusatzkosten für internationalen Klimaschutz von etwa 80 bis 100 Mrd. Euro, davon sollen jeweils etwa ein Drittel von öffentlichen Quellen in Industriestaaten, vom Privatsektor in Industriestaaten und privaten und öffentlichen Akteuren in Entwicklungs- und Schwellenländern getragen werden. Der Einsatz öffentlicher Mittel allein wird jedoch nicht ausreichen, so dass zusätzlich eine stärkere Beteiligung des Privat- und Finanzsektors erforderlich und auch sinnvoll ist (s.u.).

beitragen und desto mehr Mittel stehen für andere Vorhaben bereit. Auch die für die Klimafinanzierung so wichtige Mobilisierung privater Mittel ist über Kredite einfacher.

Fördern und Fordern

Natürlich können nicht alle Klimaaufgaben über Kredite oder gar kommerziell finanziert werden. Maßgabe ist stets, dass ein Instrumentenmix unter Verwendung öffentlicher Mittel je nach Leistungsfähigkeit des Partnerlandes die richtigen Verhaltensanreize setzt, d.h. nur in dem Umfang zu fördern wie unbedingt notwendig.

Ziel muss eine an nationale und sektorale Bedürfnisse und Leistungsfähigkeit angepasste nachhaltige Förderung sein, die das vorhandene Know-How, die Eigeninitiative und –verantwortung und bestehende Förderstrukturen und -institutionen in den Partnerländern nutzt und stärkt und darüber hinaus möglichst geringe Marktverzerrung verursacht. Für die ärmsten und hochverschuldeten



Windenergie in Marokko

Länder sind Zuschüsse das geeignete Instrument. Ähnliches gilt in der Regel für Projekte im Bereich des Capacity Building und für Vorhaben, die den Einsatz neuer Technologien noch unter der Rentabilitätsschwelle vorsehen.

Hingegen sollten nicht durch Zuschüsse in Vorhaben leistungsfähigerer Länder oder Sektoren, die durchaus mittels Kreditfinanzierung dargestellt werden können, Fehlanreize gesetzt oder Mittel fehlplatziert werden. Durch Zuschüsse können außerdem falsche Signale an die Kapitalmärkte hinsichtlich eines vermeintlich zu schwachen Ratings „grant-only-country“ gesendet werden. Dies könnte sogar die so wichtige Mobilisierung von privatem Kapital erschweren

und dem Land darüber hinaus Spielräume für die Kreditfinanzierung wichtiger Klimavorhaben nehmen.



Zwei Techniker auf dem Dach eines Wohnhauses, Marokko

Natürlich muss die Kreditfinanzierung zwischen verschiedenen Kreditnehmern abgestuft sein: Schwellenländer mit hohem Wirtschaftswachstum können Kredite zu marktnahen Konditionen bedienen, bei anderen Ländern und Sektoren muss das Zuschusselement größer sein. Gleichzeitig gilt es, die Besonderheiten des Sektors und die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens zu berücksichtigen. Dabei sind grundsätzlich vielfältige Kombinationen mit unterschiedlichem Konzessionsgrad denkbar.

So sind Zuschüsse für Vorhaben, die keinerlei Erträge generieren (Studien, Aufbau von Know-How, Technische Beratung, Pilotprojekte) das geeignete Instrument. Sofern Vorhaben jedoch Cash-Flows generieren oder sich Investitionen in einzelnen Sektoren sogar selbst tragen, ist eine Kreditfinanzierung mit einem breiten Spektrum möglicher Instrumente, auch aus der Projektfinanzierung, durchaus darstellbar. Zinsverbilligte Darlehen werden bevorzugt im Finanzsektor eingesetzt, kommen aber ebenfalls auch im Infrastrukturbereich zum Einsatz. Typische Ansätze bei zinsverbilligten Darlehen sind Kreditlinien für Energieeffizienzmaßnahmen im industriellen Bereich oder zur Förderung erneuerbarer Energien. Typische Maßnahmen im Klimaschutzbereich, die durch langfristige Entwicklungskredite finanziert werden, sind beispielsweise der Bau eines Wasserkraftwerks, eines Windparks oder eines effizienten Abwassernetzes.

Der nach diesen Aspekten differenzierte Einsatz von Zuschüssen und (konzessionären) Darlehen soll auch privates Engagement und Kapital mobilisieren helfen und ein Crowding-out von privatem Kapital durch marktverzerrend wirkende übermäßig hohe Subventionierung verhindern.

Fazit und Ausblick

Die bisherigen Erfahrungen der KfW Entwicklungsbank haben gezeigt, dass sich der Einsatz eines an die höchst unterschiedlichen Anforderungen der Länder und Sektoren angepassten Instrumentariums bewährt. Viele Partner-

länder sind bereit und in der Lage, in Klimaschutz zu investieren, wenn sie dafür die nötigen Kreditmittel erhalten.

Die Resonanz auf die 2005 geschaffene "Sonderfazilität für erneuerbare Energien und Energieeffizienz (4-E)", war so groß, dass die Zielmarke von 500 Millionen Euro, die ursprünglich für 5 Jahre geplant war, bereits nach drei Jahren erreicht wurde. Ein weiteres Beispiel sind die Kreditprogramme etwa in Osteuropa, Brasilien und Chile, wo in Zusammenarbeit mit Partnerbanken zinsgünstige Darlehen für Unternehmen und öffentliche Antragsteller zur Finanzierung von Investitionen im Bereich Energieeffizienz und erneuerbare Energien bereitgestellt wurden und die zugleich helfen, das Bankensystem zu etablieren.

Ebenso haben Projekterfahrungen im Bereich erneuerbare Energien gezeigt, dass die Projekte nach einer Anlaufphase wirtschaftlich sein können und dann keiner weiteren öffentlichen Finanzierung mehr bedürfen.

Die Kreditfinanzierung stellt ein unerlässliches Instrument in der Klimafinanzierung dar, um die begrenzten öffentlichen Mittel effizient und wirksam einzusetzen. Ohne die Hebelung von privaten Mitteln und den effizienten Einsatz der Mittel auf der Empfängerseite werden die kommenden Aufgaben der Klimafinanzierung kaum zu lösen sein. Ein Weg, der ausschließlich über Zuschüsse geht, setzt falsche Anreize und wirkt damit marktverzerrend - ist somit nicht effizient und nicht finanzierbar.

Um den enormen Finanzierungsbedarf für Klimaschutz- und anpassungsmaß-

nahmen zu decken ist eine stärkere Beteiligung des Privat- und Finanzsektors erforderlich. Ein System mit einer Mischung aus (öffentlich bezuschussten) Darlehen und Zuschüssen sichert den Ressourcentransfer bzw. kann – vor allem in Kombination mit innovativen Ansätzen - zu einer Steigerung führen – auch, indem der Einsatz von privatem Kapital angeregt wird.

In Zukunft wird vor dem Hintergrund begrenzter öffentlicher Ressourcen und des großen Problemdruckes verstärkt das Augenmerk noch stärker auf die effiziente Mittelverwendung in Darlehen, die Skalierbarkeit der Instrumente, den Nachweis der Wirksamkeit der Förderinstrumente, eine erhöhte Umsetzungsge-

schwindigkeit sowie die internationale Koordination verschiedener Förderinitiativen gelenkt werden.



Mitarbeiter einer Baumschule,
Kamerun

Weitere Informationen:

KfW Entwicklungsbank
KC Umwelt und Klima
E-mail: kfw-entwicklungsbank.de
Tel: + 49 (0) 69 7431-4260

Fotos: Alle Fotos: KfW- Bildarchiv/
Photothek