

»»» Additionalität bei der Mobilisierung von Privatkapital: Crowding-in / Crowding-out?



Nr. 8, 16. Juli 2020

Autoren: Jonas Müller, Anja Nina Kramer
Redaktion: Heide Kühlken

Angesichts einer weltweiten Finanzierungslücke zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele (SDGs) in Höhe von 6 Billionen USD pro Jahr ist ein verstärktes Engagement des privaten Sektors in der Entwicklungsfinanzierung von entscheidender Bedeutung. Zwar ist in den letzten Jahren der Anteil des privaten Kapitals an der Entwicklungsfinanzierung erheblich gestiegen, müsste sich nach Angaben der "Blended Finance Taskforce" jedoch verdoppeln, um die Finanzierungslücke zu schließen. Eine Möglichkeit ist Blending, d. h. die strategische Nutzung öffentlicher Entwicklungsgelder zur Mobilisierung zusätzlicher Investitionen des privaten Sektors. Dabei ist die zentrale Frage, ob öffentliche Entwicklungsgelder tatsächlich zusätzliche Privatinvestitionen mobilisieren (Crowding-in), oder diese verdrängen (Crowding-out).

Definition von Additionalität

Nach der OECD ist Additionalität in dreifacher Hinsicht definiert:

Finanzielle Additionalität bezieht sich auf ein Projekt, das unter rein kommerziellen Gesichtspunkten nicht finanziert worden wäre.

Wertmäßige Additionalität ist gegeben, wenn bei den Finanzierungen bspw. Sozial- und Umweltstandards umgesetzt werden, die anders nicht oder nicht vollumfänglich einbezogen worden wären.

Entwicklungspolitische Additionalität bezieht sich auf entwicklungspolitische Wirkungen (z. B. Förderung der Geschlechtergleichberechtigung), die sonst keine Berücksichtigung gefunden hätten.

Crowding-in und Crowding-out

Bezogen auf die finanzielle Additionalität wird idealerweise privates Kapital mobilisiert, um lokales Marktversagen zu be-

heben, indem die Risiken für private Investitionen minimiert und Anreize gesetzt werden. Die Herausforderung besteht darin sicherzustellen, dass die Interventionen der Entwicklungsorganisationen aber nicht zur Verdrängung von Investoren durch "Übersubventionierung" führen ("crowding-out"). In diesem Fall würden die begünstigten Privatunternehmen unfaire Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen erlangen, die nicht berücksichtigt werden. Eine selektive Übersubventionierung erzeugt also neue Marktverzerrungen, statt sie zu beseitigen. Daher verlangt das Paradigma der minimalen Konzessionalität, dass öffentliche Kreditgeber nur das absolute Minimum an konzessionären Finanzierungen und marktnahe Konditionen bereitstellen oder die niedrigste Subventionshöhe anbieten, die erforderlich ist, um das angestrebte Ergebnis zu verwirklichen.

Herausforderungen

Eine minimale Konzessionalität ist jedoch schwer zu erreichen, da die tatsächliche Höhe der benötigten Subventionen oft erst nach Projektende berechnet werden kann. Aufgrund des Mangels an Finanzdaten ist das Risikoniveau im Voraus schwer zu kalkulieren, und daher die richtige Höhe der Subvention schwer zu bestimmen. Darüber hinaus sind lokale Märkte nicht statisch, sondern sehr dynamisch. Deshalb müssen bei der Konzeption von Projekten, die den Privatsektor einbeziehen, Märkte analysiert und die Umsetzung gut überwacht und kontinuierlich an Veränderungen des Umfelds angepasst werden.

Das Risiko der Übersubventionierung und Verdrängung, zumindest vorübergehend, ist groß. Daher besteht eine große Herausforderung darin, die für eine bestimmte Intervention relevanten Anreizstrukturen wirklich zu verstehen.

Mögliche wettbewerbsverzerrende An-

reize entstehen durch Unternehmen, die maximale Subventionen suchen, und durch miteinander konkurrierende Entwicklungsfinanziers, die diese Geschäfte akzeptieren, um ihre eigenen Ziele zu erreichen.

Ein positives Beispiel für einen dynamischen Ansatz ist das von mehreren Gebern finanzierte GET FiT-Programm in Uganda, das kleine private Projekte der erneuerbaren Energien fördert. Dieser Ansatz ermöglichte mit 90 Mio. USD Zuschussmitteln die Mobilisierung von 453 Mio. USD an privatem Kapital. Die Unterstützung bestand aus Maßnahmen zur Risikominderung und technischer Hilfe sowie aus intelligenten Subventionen zur Aufstockung der Einspeisetarife. Diese werden nur für Early Mover gewährt und laufen allmählich aus, so dass das Projekt langfristig kommerziell tragfähig wird. Eine Studie unter Verwendung von Finanzmodellierung mit detaillierten Daten auf Projektebene bestätigte, dass 8 von 14 Kleinwasserkraftwerken im Rahmen des GET FiT die Kriterien der Additionalität erfüllten. Rückblickend hätte die Aufstockung der Einspeisevergütung für einige der Investitionen sogar noch niedriger ausfallen können. Effizienter wäre ein umgekehrtes Bieterverfahren gewesen, bei dem das privatwirtschaftliche Unternehmen mit der niedrigsten benötigten Subvention eine Auktion gewonnen hätte.

Ausblick

Trotz positiver Beispiele sind Additionalität und minimale Konzessionalität im Allgemeinen sehr schwer zu operationalisieren. Darüber hinaus sind weitere wissenschaftliche Untersuchungen darüber erforderlich, wie Marktversagen und mögliche Marktverzerrungen durch Entwicklungsfinanzierung überwunden werden können, um eine eingehende Diskussion über die Rolle von Blending bei der Erreichung der SDGs zu führen. ■