

# »» Standpunkte zur Entwicklungsfinanzierung



Nr. 3, 19. Juli 2016

## Entwicklung braucht mehr als Geld und Entwicklungsbanken bieten mehr als Finanzierung

Autorin: Simone Sieler  
Redaktion: Friederike Zeitler

Die Diskussionen um die Ende 2015 verabschiedete „2030 Agenda für Nachhaltige Entwicklung“ hat allen Beteiligten vor Augen geführt, vor welchen enormen inhaltlichen aber auch finanziellen Herausforderungen die Weltgemeinschaft in den nächsten 15 Jahren steht: Allein die Bekämpfung von Armut und der Klimawandel erfordern Investitionen in der Größenordnung von 5 bis 7 Billionen US-Dollar.

Zur Finanzierung sind sowohl nationale Mittel der jeweiligen Länder, internationale Entwicklungshilfe als auch privates Kapital erforderlich, und alle diese Komponenten müssen besser miteinander verzahnt werden. Viele Regierungen setzen hierbei auf Entwicklungsbanken,

die als marktkonformes wirtschaftspolitisches Instrument ein Bindeglied zwischen Staat, Gesellschaft und Finanzmärkten spielen und so zusätzliche Mittel mobilisieren und in die richtige Verwendung lenken können.

### Was sind Entwicklungsbanken?

Entwicklungsbanken sind Finanzinstitutionen in staatlichem Eigentum mit einem Mandat zur Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung.

Sie handeln also im Auftrag der Regierung. Ihr Ziel ist nicht die Gewinnmaximierung, sondern die Finanzierung von Vorhaben, die aus gesamtgesellschaftlicher Sicht besonders förderungswürdig sind, aber in der Regel aufgrund von Marktunvollkommenheiten keine (ausreichende) private Finanzierung erhalten.

Entwicklungsbanken, die fast ausschließlich im eigenen Staatsgebiet tätig sind, werden häufig als „Nationale Förderbanken“ bezeichnet.

### »» Entwicklungsbanktypen<sup>1</sup>

**Nationale Förderbanken** wie die neue British Business Bank befinden sich im Eigentum eines einzelnen Staates und agieren in dessen Staatsgebiet.

**Bilaterale Entwicklungsbanken** wie die Japan International Cooperation Agency befinden sich im Eigentum eines einzelnen Staates und sind weltweit aktiv.

**Regionale Entwicklungsbanken** wie die Asian Development Bank stehen im Eigentum mehrerer Staaten – meist aus einer bestimmten Region. In der Regel sind sie auch nur in dieser Region tätig.

**Multilaterale Entwicklungsbanken** wie die Weltbank stehen im Eigentum der Staatengemeinschaft bzw. einer großen Zahl von Staaten und sind weltweit aktiv.

### Entwicklungsbanken können in vielen Bereichen hilfreich sein

Entwicklungsbanken können oftmals mit marktwirtschaftlichen Mitteln helfen, Marktunvollkommenheiten (z.B. externe Effekte, Informationsasymmetrien, Wettbewerbsdefizite) zu kompensieren. Besonders wichtig

<sup>1</sup> Die in diesem Papier dargestellten Beschreibungen entsprechen einer vereinfachenden Typisierung. In der Realität existieren viele Mischformen in Bezug auf Eigentümerstruktur, Interventionsregion und Aufgaben. So sind die deutsche KfW und die französische AfD/CDC beispielsweise sowohl nationale Förderbanken als auch bilaterale Entwicklungsbanken.

sind sie für die langfristige Finanzierung von Vorhaben, die gesamtwirtschaftlich vorteilhaft, aber einzelwirtschaftlich (noch) nicht rentabel (oder für einzelne private Akteure zu risikoträchtig) sind. Häufig werden sie für strukturpolitische Zwecke eingesetzt, oder um aus gesamtgesellschaftlicher Sicht unbefriedigende Marktergebnisse zu korrigieren, z.B. um regionale, sektorale oder soziale Ungleichheiten auszugleichen.

Die wichtigsten Betätigungsfelder von Entwicklungsbanken sind die Folgenden:

Die **Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung** z.B. durch die Bereitstellung wirtschaftlicher Basisinfrastruktur wie Energieversorgung oder Straßen ist das traditionelle Wirkungsfeld von Entwicklungsbanken. Es geht aber auch um die direkte bzw. indirekte Förderung privatwirtschaftlicher Aktivität. Direkte Interventionen betreffen häufig die Finanzierung von Beschäftigungsprogrammen, Berufsbildungseinrichtungen oder einzelnen besonders entwicklungswirksamen Großinvestitionen wie z.B. Bewässerungsperimetern. Indirekte Interventionen erfolgen in der Regel über den lokalen Finanzsektor, z.B. durch die Bereitstellung von Kreditlinien für die Finanzierung von Start-Ups, kleinen und mittleren Unternehmen oder anderen besonders förderungswürdigen Aktivitäten (soziales Unternehmertum, Innovationen etc.).



Die **Förderung des Klima- und Umweltschutzes** ist ein weiteres wichtiges Aktivitätsfeld für Entwicklungsbanken. Beim Thema Klima unterstützen sie sowohl Maßnahmen zur Minderung des CO<sub>2</sub>-Anstiegs in der Atmosphäre wie z.B. Energieeffizienzprogramme oder die Förderung von erneuerbaren Energien und Aufforstungen als auch Vorhaben zur

Anpassung an den Klimawandel wie z.B. den Hochwasserschutz oder Klimaversicherungen.

Im Umweltbereich stehen häufig der Erhalt der Biodiversität, die Vermeidung von Umweltschäden (z.B. Abwasserreinigung) und der nachhaltige Umgang mit knappen Rohstoffen (z.B. Schutz von Wassereinzugsgebieten und Recycling) auf der Agenda. Entwicklungsbanken tragen auch dazu bei, die Bevölkerung für den Klima- und Umweltschutz zu sensibilisieren und den Wandel hin zum Einsatz mehr „grüner“ Technologien im Privatsektor zu befördern.

Bei der **Förderung der sozialen Entwicklung** geht es darum, armen und benachteiligten Bevölkerungsgruppen eine Grundversorgung in Bezug auf Ernährung, Trinkwasser, Gesundheit, Bildung und Wohnraum zu sichern. Typische Beispiele sind der Bau von Brunnen, Gesundheitsstationen und Schulen sowie der Ausbau sozialer Sicherungssysteme.



Die **Förderung guter Rahmenbedingungen für Entwicklung und Krisenhilfe** sind nicht weniger wichtige Felder. Im Rahmen der Förderung guter Regierungsführung unterstützen Entwicklungsbanken wirtschaftliche, politische und sektorale Reformprogramme (z.B. fiskalische Stabilisierung, freie Wahlen, Verwaltungsreformen oder die Einführung von Bildungsreformen). Die Auszahlungen werden hierbei nicht an die Durchführung einzelner Investitionen, sondern an die Umsetzung von Reformschritten gebunden. Auch die Weiterentwicklung von Finanzsystemen (z.B. Regulierung, Kreditbüros oder Einlagensicherungssysteme) können Gegenstand der Förderung sein.

Im Falle von Naturkatastrophen und kriegerischen Auseinandersetzungen unterstützen Entwicklungsbanken die

schnelle Stabilisierung, den Wiederaufbau, die Versorgung von Flüchtlingen und die Bekämpfung der Krisen- und Fluchtursachen.

In Zeiten von Rezessionen oder Finanzkrisen weiten Entwicklungsbanken ihre Finanzierungen antizyklisch aus, um die kontraktive Wirkung der Zurückhaltung privater Banken zu kompensieren und eine schnelle Stabilisierung zu erleichtern.

### Bedarfsgerechte Finanzierungs-lösungen: Effizient und fair

Das Kernprodukt von Entwicklungsbanken ist die Bereitstellung finanzieller Mittel für besonders förderungswürdige Zwecke. Die Produktpalette reicht von Zuschüssen über konzessionäre Darlehen mit unterschiedlichen Laufzeiten bis hin zu marktnahen Krediten, mezzaninen Finanzierungen, Beteiligungskapital und Garantien.

Entwicklungsbanken bieten konzessionäre, d.h. gegenüber kommerziellen Krediten verbilligte Darlehen an, ohne die sich viele Vorhaben nicht realisieren ließen. Ebenso wichtig wie die Konzessionalität ist häufig aber überhaupt die Bereitschaft, erhöhte Risiken zu übernehmen. Gerade im Bereich langer Kreditlaufzeiten, die vor allem für Infrastrukturprojekte benötigt werden, gibt es von privaten Banken aus Risikogründen oft gar kein Angebot. Hier sind Entwicklungsbanken besonders gefragt.

Entwicklungsbanken können die Finanzierungsbedingungen bedarfsgerecht an die Leistungsfähigkeit der Partner und Projekte anpassen: Vorhaben, die keine eigenen Einnahmen erwirtschaften (z.B. Grundschulen) und in sehr armen Ländern umgesetzt werden, fördern Entwicklungsbanken meist mit nicht-rückzahlbaren Zuschüssen.



Vorhaben, die durch den Verkauf ihrer Produkte Einnahmen generieren (z.B. Wasserversorgung und Energie) und in weiter entwickelten Ländern durchgeführt werden, sind auch in der Lage, einen Kredit zu bedienen, denn die Einnahmen können zumindest teilweise für den Schuldendienst eingesetzt werden.

Jedes Vorhaben erhält nur genau so viel Förderung, wie benötigt wird, um das Vorhaben erfolgreich durchzuführen. Dies ist nicht nur effizient, sondern auch fair: Den Schwächeren wird mehr unter die Arme gegriffen als den Stärkeren.

Entwicklungsbanken schließen aber nicht nur dort Lücken, wo private Finanzierungen fehlen. Sie mobilisieren auch zusätzliches privates Kapital und lenken dieses in entwicklungspolitisch prioritäre Verwendungen. Dies gelingt durch unterschiedliche Instrumente wie klassische Kofinanzierungen von Einzelvorhaben oder Public-Private-Partnerships bis hin zur Sammlung von Kapital in strukturierten Fonds, die Finanzinvestoren mit unterschiedlichen Motiven und Risikopräferenzen ansprechen.

### Entwicklungsbanken machen viel mehr als „nur“ finanzieren

Mindestens ebenso wichtig wie die Bereitstellung vergünstigter Finanzierungen – und ein weiterer wichtiger Unterschied zu kommerziellen Banken – ist, dass Entwicklungsbanken die Partner auch bei der Identifizierung, Konzeption, Durchführung

und dem Betrieb neuer Vorhaben intensiv unterstützen. Aufgrund ihrer Tätigkeit in vielen vergleichbaren Ländern und dank ihres Stabs von Entwicklungsexperten und Technischen Sachverständigen haben sie wertvolle Erfahrungen in diesen Bereichen gesammelt, die sie systematisch in die Planung von Neuvorhaben einbringen.

Dies beginnt bei der Analyse prioritärer Entwicklungsengpässe und erforderlicher Sektorpolitikreformen. Und es setzt sich fort im Vergleich unterschiedlicher Lösungsalternativen, nicht nur im Hinblick auf deren Kosten-Nutzen-Verhältnis, sondern auch hinsichtlich des Einsatzes robuster und angepasster Technologien und deren Folgekosten, sowie unter Berücksichtigung von Umwelt- und Klimawirkungen, Arbeits- und Sozialstandards, der lokalen Verfügbarkeit von Personal und Betriebsmitteln sowie der Anbindung an Absatzmärkte.

Auch Aspekte wie die Einbeziehung der lokalen Zielgruppe, Sozialstandards, die Identifizierung und Kompensation von möglicherweise negativ Betroffenen, die Etablierung von Beschwerdemechanismen und erforderliche organisatorische Anpassungen der Partnerstrukturen sind Bestandteil der Analyse. Viele Vorhaben beinhalten daher neben der eigentlichen Investition auch begleitende Maßnahmen im Bereich der Umsetzung von Sektorreformen, der Trägerförderung, des Umweltschutzes und der Zielgruppenpartizipation.

Während der Durchführung von Vorhaben unterstützen Entwicklungsbanken häufig bei der Ausschreibung von Lieferungen und Leistungen nach transparenten internationalen Standards sowie bei der Überwachung der ordnungsgemäßen Vertragserfüllung.

Nach Fertigstellung der Maßnahmen prüfen die Entwicklungsbanken gemeinsam mit den lokalen Partnern nicht nur, ob die geplanten Maßnahmen physisch einwandfrei funktionieren, sondern auch, ob sich die erhofften entwicklungspolitischen Wirkungen eingestellt haben, und ziehen daraus gemeinsame Lehren für zukünftige Vorhaben.

### Drei zentrale Funktionsprinzipien für „gute“ Entwicklungsbanken

Entwicklungsbanken können eine wichtige Rolle bei der Unterstützung und Beschleunigung von Entwicklungsprozessen spielen. Immer mehr Regierungen entscheiden sich daher für die Etablierung eigener staatlicher Entwicklungsbanken, und auch auf regionaler und globaler Ebene gibt es eine wahre Renaissance dieser Finanzinstitutionen.

Damit Entwicklungsbanken ihre positiven Wirkungen tatsächlich entfalten können, sollten bei deren Gründung und Wirken eine Reihe von Funktionsgrundsätzen berücksichtigt werden. Die drei wichtigsten sind Marktkonformität, Subsidiarität und „bankmäßiges Agieren“.

**Marktkonformität** bedeutet, dass Entwicklungsbanken versuchen sollten, die existierenden Marktdefizite und unerwünschten Marktergebnisse durch das Setzen marktkonformer, finanzieller Anreize zu kompensieren, z.B. durch günstige Kredite für energieeffizientes Bauen: Hier bleibt der Vorgang der Kreditaufnahme bzw. -vergabe ein genuiner Marktprozess zwischen zwei Marktteilnehmern, durch die Zinsverbilligung werden jedoch deutlich mehr energieeffiziente Bauten realisiert als ohne eine solche Förderung. Dieses indirekte Einwirken ist in der Regel wesentlich effizienter als eine direkte Intervention oder staatliche Ersatzvornahme.





Das **Subsidiaritätsprinzip** bedeutet, dass sich Entwicklungs- und Förderbanken nach Möglichkeit strikt auf solche Bereiche konzentrieren sollten, in denen es kein adäquates Angebot privater Finanzinstitute gibt (kein Verdrängungseffekt).

Dem Subsidiaritätsprinzip steht nicht entgegen, dass Entwicklungsbanken in geeigneten Fällen mit kommerziellen Banken kofinanzieren (z.B. wenn die Finanzierung ohne die strukturierende und risikoabsorbierende Funktion der Entwicklungsbank sonst nicht zustande käme), oder dass Entwicklungsbanken das Filialnetz und lokales Know-how privater Finanzinstitutionen effizienzsteigernd in die Maßnahmenkonzeption einbeziehen (z.B. für die lokale Prüfung von Breitenprogrammen im Bereich der Mittelstandsförderung).

Das wichtigste Funktionsprinzip ist jedoch das „**bankmäßige Agieren**“ einer Entwicklungsbank. In den Statuten sollte festgelegt werden, dass die Einzelentscheidung über die Vergabe von Mitteln eine unabhängige Entscheidung des Bankmanagements ist, welches förderpolitische Ziele unter der Einhaltung bankmäßiger Standards und Nachhaltigkeitsüberlegungen zu verfolgen hat.

Das bankmäßige Agieren soll der Bank ein gutes Rating sichern (gegebenfalls unterstützt durch eine Staatsgarantie) und ihr so die Aufnahme besonders günstiger Mittel am Kapitalmarkt erlauben, die sie dann für das Fördergeschäft einsetzen kann. Für Aufgaben, die zusätzliche Fördererlemente benötigen (z.B. Zuschüsse, erhöhte Zinsverbilligungen oder Risikoübernahmen) müssen die Eigentümer die Mittel aus öffentlichen Haushalten bzw. durch Risikofreistellungen bereitstellen, denn ansonsten würde die Bank schnell finanziell „ausbluten“.

### Fazit

Entwicklungsbanken sind keine „Allzweckwaffen“, aber sie können erhebliche finanzielle Mittel an Kapitalmärkten mobilisieren und intelligent mit Haushaltsmitteln und Privatsektorfinauzierungen kombinieren (sog. „Hebelwirkung“), um dadurch breiten-

wirksam, marktkonform, effizient und haushaltsschonend wichtige staatliche Förderaufgaben wahrzunehmen und die Erreichung internationaler Ziele wie z.B. die Agenda 2030 zu unterstützen.



### Fotos

Titel, Seite 2 (rechts): KfW-Bildarchiv / Bernhard Schurian, Seite 2 (links, Mitte), Seite 3: KfW-Bildarchiv / photothek.net



### Kontakt

KfW Bankengruppe  
Geschäftsbereich KfW Entwicklungsbank  
Palmengartenstraße 5-9  
60325 Frankfurt am Main  
Telefon 069 7431-0  
Telefax 069 7431-2944  
[info@kfw-entwicklungsbank.de](mailto:info@kfw-entwicklungsbank.de)  
[www.kfw.de](http://www.kfw.de)