
Rolle von Entwicklungsbanken in der internationalen Finanzierung

JOACHIM NAGEL

Joachim Nagel, Mitglied des Vorstands, KfW Bankengruppe, Joachim.Nagel@kfw.de

Zusammenfassung: Entwicklungsbanken wie die KfW unterliegen nicht dem Gebot der Gewinnmaximierung, sondern haben das Mandat zur Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung. Sie helfen Entwicklungs- und Schwellenländern, Unzulänglichkeiten des Marktes zu überbrücken, mit dem Ziel, diese in ihrer Entwicklung zu unterstützen. Das findet häufig durch die Bereitstellung langfristiger konzessionärer Finanzierungen für volkswirtschaftlich sinnvolle Vorhaben statt, die unter den jeweiligen Rahmenbedingungen ansonsten nicht realisiert werden könnten. Dabei mobilisieren sie über differenzierte, teils innovative Finanzierungsinstrumente privates Kapital. Gerade in Zeiten von Rezessionen sind sie mit ihren antizyklischen Finanzierungen gefragt, wie die aktuelle Corona-Krise belegt. Somit tragen Entwicklungsbanken zur Erreichung der *Sustainable Development Goals* (SDGs) und des *Paris Agreements* bei. Zudem dienen sie als Standardsetzer in Bereichen wie Umwelt- und Sozialverträglichkeit und *Green Finance*.

Summary: Development banks like KfW are not subject to the maximization of profits, but have the mandate to promote economic, social and ecological development. They help developing and emerging countries to overcome market deficiencies with the aim of supporting the countries in their development. This often takes place through the provision of long-term concessional financing for economically sensible projects that could not otherwise be realized. They mobilize private capital through differentiated, sometimes innovative financing instruments. In times of recession they are in demand with their countercyclical financing, as the recent corona crisis shows. Development banks thus contribute to the achievement of the Sustainable Development Goals (SDGs) and the Paris Agreement. They also serve as standard setters in areas such as environmental and social sustainability and Green Finance.

→ JEL classification: G21, O19, F35

→ Keywords: Development bank, foreign aid, official development assistance

Einleitung

Innerhalb Deutschlands ist die KfW in erster Linie für ihre zahlreichen nationalen Förderprogramme bekannt. Jedoch rund ein Fünftel des Geschäfts findet mit Partnern in Entwicklungs- und Schwellenländern statt. Dafür sind der Geschäftsbereich Entwicklungsbank und die KfW-Töchter Deutsche Entwicklungsgesellschaft (DEG) und IPEX zuständig.¹

Im Folgenden wird die Relevanz von Entwicklungsbanken im internationalen Kontext beleuchtet. In Entwicklungs- und Schwellenländern helfen sie, Unzulänglichkeiten des Marktes zu überbrücken, die dort in der Regel schwerwiegender sind als im Kontext der Mitgliedsländer der *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD). Ziel ist es, die betreffenden Länder in ihrer Entwicklung zu unterstützen. Das findet häufig durch die Bereitstellung langfristiger konzessionärer Finanzierungen für volkswirtschaftlich sinnvolle Vorhaben statt, die unter den jeweiligen Rahmenbedingungen ansonsten nicht realisiert werden könnten.

Entwicklungsbanken wie die KfW setzen zunehmend nicht nur öffentliche Mittel ein, sondern begeben auch eigene Anleihen am Kapitalmarkt und mobilisieren so die Gelder privater Investoren. Die potenziellen Vorteile von *blended finance*, also der Kombination verschiedener Mittelqualitäten, wurden verschiedentlich belegt: Ausgehend von der Herausforderung der *Billions to Trillions* Kampagne zur Erreichung der *Sustainable Development Goals* (SDGs) belegen Ökonomen des Internationalen Währungsfonds (IWF), dass multilaterale Entwicklungsbanken in der Lage sind, zur Mobilisierung des nötigen privaten Kapitals beizutragen. Die von den Entwicklungsbanken vergebenen Mittel entfalten katalysierende Wirkung. Durch ein differenziertes Angebot an Finanzierungen tragen Entwicklungsbanken wie die KfW einen entscheidenden Teil zur Erreichung der SDGs und zum Gelingen von Reforminitiativen, wie z. B. den Reformpartnerschaften mit Afrika, bei. Zudem dienen sie als Standardsetzer in Bereichen wie Umwelt- und Sozialverträglichkeit und *Green Finance*.²

Der Artikel beleuchtet am Beispiel der KfW und anderer Entwicklungsbanken aktuelle Chancen und Herausforderungen dieser Institutionen im internationalen Kontext und gibt einen Ausblick auf ihre Rolle in der Zukunft.

1 Die KfW-Tochter IPEX fällt nicht in die Definition einer (bilateralen) Entwicklungsbank. Per Mandat sind der Geschäftsbereich Entwicklungsbank und die DEG für die Unterstützung von Entwicklungs- und Schwellenländern verantwortlich. Die IPEX hat als „Export-Import“-Bank das Mandat, heimische (in ihrem Fall deutsche und europäische) ex- und importierende Unternehmen zu fördern. Dabei werden unter anderem Infrastrukturprojekte in Entwicklungs- und Schwellenländern wie beispielsweise Wind- und Solarkraftwerke finanziert. Da sich das Mandat aber auf ex- und importierende Unternehmen bezieht, sind „Export-Import“-Banken keine (bilateralen) Entwicklungsbanken, in der Regel auch institutionell von diesen getrennt, und werden in diesem Artikel nicht betrachtet.

2 Der Begriff *Green Finance* ist bisher nicht einheitlich definiert. Die KfW (Brockmann 2017) lehnt sich an ein umfassenderes Verständnis von Lindenberg (2014) vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik. Sie beschreibt neben der Finanzierung von Projekten im Bereich Umwelt- und Klimaschutz auch die Entwicklung von klima- und umweltorientierten Finanzprodukten und -institutionen, die Vermeidung der Finanzierung von klimaschädlichen Projekten und die Berücksichtigung von Klima- und Umweltrisiken. Der *International Development Finance Club* berichtet jährlich über Finanzierungsvolumina der Klimaschutzprojekte seiner Mitglieder (<https://www.idfc.org/green-finance-mapping/>). Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sieht neben Finanzinstitutionen auch die Politik als Akteur im Bereich *Green Finance* (BMZ 2015).

Relevanz von Entwicklungsbanken im internationalen Kontext³

Entwicklungsbanken sind Finanzinstitutionen, in der Regel in staatlichem Eigentum, mit einem Mandat zur Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung. Sie handeln im Auftrag der Regierung.⁴ Ihr Ziel ist nicht Gewinnmaximierung. Vielmehr finanzieren sie Vorhaben, die aus gesamtgesellschaftlicher Sicht förderungswürdig sind, aber in der Regel aufgrund von Marktversagen keine (ausreichende) private Finanzierung erhalten. Entwicklungsbanken können oftmals mit marktwirtschaftlichen Mitteln helfen, diese Versagen – z. B. externe Effekte oder Informationsasymmetrien – zu kompensieren. Wichtig sind sie insbesondere für die langfristige Finanzierung von Vorhaben, die gesamtwirtschaftlich vorteilhaft, aber einzelwirtschaftlich (noch) nicht rentabel oder für private Akteure zu risikoträchtig sind. Häufig werden die Institute für strukturpolitische Zwecke eingesetzt, oder um aus gesamtgesellschaftlicher Sicht unbefriedigende Marktergebnisse zu korrigieren, z. B. um regionale, sektorale oder soziale Ungleichheiten auszugleichen.

Marktversagen sind in Entwicklungs- und Schwellenländern in der Regel häufiger und gravierender als in reichen Ländern. Trotz beachtlicher Erfolge, insbesondere bei der Armutsbekämpfung, bestehen weiterhin erhebliche Herausforderungen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung. Die OECD schätzt den Kapitalbedarf zur Erreichung der SDGs und der Klimaziele des *Paris Agreements* bis 2030 auf jährlich 6,3 Billionen US-Dollar weltweit.⁵ Um diese enorme Summe zu stemmen, kommt Entwicklungsbanken eine zweifache Rolle zu. Zum einen können sie Entwicklungs- und Schwellenländer direkt unterstützen, indem sie im Auftrag ihrer Eigentümer – im Falle der KfW im Auftrag der Bundesregierung – Mittel im Rahmen der offiziellen Entwicklungszusammenarbeit bereitstellen (*Official Development Aid*, ODA). Die Mittelqualität unterscheidet sich je nach Wirtschaftskraft des Empfängerlandes und Rentabilität des Sektors: Die Produktpalette reicht von Zuschüssen über vergünstigte Darlehen mit unterschiedlichen Laufzeiten bis hin zu marktnahen Krediten (siehe Tab. 1).

Zum anderen können sie über die Anziehung privaten Kapitals weitere notwendige Mittel mobilisieren. Damit sind die Entwicklungsbanken wichtige Bindeglieder in der *Billions to Trillions*-Kampagne zur Erreichung der SDGs.⁶ Die Verbindung von öffentlichem mit privatem Kapital ist in vielen Fällen unabdingbar, da die Möglichkeiten begrenzt sind, notwendige Investitionen ausschließlich privat zu finanzieren. Häufig stehen tatsächliche oder von den Investoren wahrgenommene Risiken politischer oder wirtschaftlicher Natur einem Engagement in den betroffenen Ländern und Sektoren im Weg.

3 Der folgende Abschnitt stammt in Teilen aus diesen Veröffentlichungen: KfW (2016) Entwicklung braucht mehr als Geld und Entwicklungsbanken bieten mehr als Finanzierung. Standpunkte Nr. 3, 19. Juli, Frankfurt (https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Download-Center/Standpunkte/2016_Standpunkte_Nr._3_Entwicklungsbanken.pdf aufgerufen am 22.06.2020) sowie KfW (2015) The „Raison d’être“ of State-Owned Development Banks and Recommendations for Successful Development Banking. Konferenzpapier vorgestellt auf dem KfW Panel zu Entwicklungsbanken auf der UN-Konferenz zu Entwicklungsbanken im Juli 2015 in Addis Abeba.

4 Es gibt auch regionale und multilaterale Entwicklungsbanken, die im Eigentum mehrerer Staaten sind und somit auch im Auftrag mehrerer Staaten handeln. Im Folgenden werden mit dem Begriff „Entwicklungsbanken“ alle Arten von Entwicklungsbanken gemeint (siehe auch Abschnitt „Akteure“).

5 <https://www.oecd.org/environment/cc/climate-futures/policy-highlights-financing-climate-futures.pdf> (aufgerufen am 22.06.2020).

6 <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/02/15/Mobilization-Effects-of-Multilateral-Development-Banks-46523> (aufgerufen am 22.06.2020).

Tabelle 1

Mittelqualität in Abhängigkeit von finanzieller Kapazität und Rentabilität

		Finanzielle Kapazität des Schuldners	
		Niedrig	Hoch
Investitionsrendite	Niedrig	Instrument: Schenkung Anteil öffentlicher Mittel: 100 % Anwendung: Projekte in fragilen und/oder armen Ländern, die auf den ärmsten Teil der Bevölkerung und/oder sozialen Sektor abzielen; Projekte mit positiven externen Effekten. Beispiele: Grundschulbildung, Gesundheit, öffentliche Güter wie Biodiversität.	Instrument: Darlehen zu Vorzugskonditionen Anteil öffentlicher Mittel: zwischen 0 % und 100 % Anwendung: Projekte in fortgeschrittenen und stabileren Ländern, die auf den ärmsten Teil der Bevölkerung und/oder auf soziale Sektoren abzielen; Projekte mit positiven externen Effekten. Beispiele: städtische Wasserversorgung, Müllentsorgung, Energieeffizienz, öffentliche Güter wie Biodiversität.
	Hoch	Instrument: Darlehen zu Vorzugskonditionen Anteil öffentlicher Mittel: zwischen 0 % und 100 % Anwendung: Projekte in fragilen und/oder armen Ländern, die auf den profitabelsten Sektor und/oder auf die Infrastrukturförderung abzielen. Beispiele: Energie, öffentliche Verkehrsmittel, Mikrofinanzierung.	Instrument: Darlehen zum Marktzinssatz Anteil öffentlicher Mittel: 0 % Anwendung: Projekte in fortgeschrittenen und stabileren Ländern, die auf den profitabelsten Sektor und/oder auf Infrastrukturförderung abzielen (meist finanziert durch private Investitionen oder Entwicklungsbanken) Beispiele: Agrarwirtschaft, Textilindustrie.

Die Risikoeinschätzung der Investoren wird durch die hohen Risikoprämien auf Staatsanleihen von Entwicklungs- und Schwellenländern widergespiegelt. Beispielsweise lagen die Zinssätze der 10-Jahres-Anleihe von Sambia in den letzten fünf Jahren zwischen rund 16 % und 33 % und die vergleichbarer indischer Anleihen zwischen 6 % und 8 %. Im selben Zeitraum bewegten sich die Zinssätze von Bundesanleihen zwischen -1 % und 1 %.⁷ Gerade im Bereich langer Kreditlaufzeiten, die vor allem für Infrastrukturprojekte benötigt werden, gibt es von privaten Banken aus Risiko-gründen oft kein Angebot. Entwicklungsbanken können diese Lücke füllen. Darüber hinaus kann ihre Unterstützung zur Mobilisierung privaten Kapitals durch eine Minderung der Risiken für private Investoren verschiedene Formen annehmen. Hierzu gehören Garantieübernahmen und die Strukturierung von und Beteiligung an Investmentfonds und syndizierten Geschäften mit privaten Partnern (*Public-Private-Partnership*, PPP). Bei Fonds werden oftmals Erstverlust-Tranchen übernommen. Diese werden im Fall von ausbleibenden Rückzahlungen der vergebenen Mittel des Fonds zuerst in Mitleidenschaft gezogen und mindern somit das Verlustrisiko der von privaten Investoren eingezahlten Tranchen. Auch Finanzierungsmechanismen zur Absicherung von Währungsrisiken dienen der Involvierung privater Investoren. Schließlich können Investitionen von Entwicklungsbanken das Vertrauen privater Akteure in die betreffenden Sektoren und Märkte stärken.⁸

Das von Entwicklungsbanken und privaten Investoren in Entwicklungs- und Schwellenländern eingesetzte Kapital hat einen deutlich höheren Grenznutzen im Hinblick auf Klimaschutzmaßnahmen als Investitionen in OECD-Ländern. So müssen im deutschen Forstsektor zur Vermeidung einer Tonne CO₂-Emissionen schätzungsweise 159 Euro aufgewendet werden. Das

7 <https://de.tradingeconomics.com/bonds> (aufgerufen am 22.06.2020).

8 <https://www.oecd.org/environment/cc/climate-futures/policy-highlights-financing-climate-futures.pdf> (aufgerufen am 22.06.2020). Dabei kommt es laut den Autoren nicht zu Crowding-Out-Effekten privater Investoren.

jährliche Minderungspotential beträgt ca. vier Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente.⁹ In Entwicklungsländern in Afrika und Lateinamerika betragen die Vermeidungskosten einer Tonne CO₂-Emissionen im Forstsektor mit 40 Euro lediglich ein Viertel der Kosten in Deutschland. Das jährliche Minderungspotential ist aufgrund der großen Wald- und Ackerflächen mit bis zu drei Gigatonnen CO₂-Äquivalenten um ein Vielfaches größer.¹⁰ Im Sektor für erneuerbare Energien zeigt sich ein ähnliches Bild. Während man beispielsweise in Deutschland oder Japan zwischen 745 und 1099 US-Dollar aufwenden muss, um durch Solartechnologie eine Tonne CO₂ zu vermeiden, liegen die Kosten in den Schwellenländern Malaysia und Thailand zwischen 424 und 660 US-Dollar.¹¹

Schließlich erzielen Entwicklungsbanken eine weitere positive Wirkung, indem sie im Rahmen der durch sie unterstützten Vorhaben internationale Standards in Entwicklungs- und Schwellenländern etablieren (siehe *Green Finance*, S.1). Beispiele sind die Einhaltung international gesetzter Regeln für freie und faire Ausschreibungen von Lieferungen und Leistungen sowie die Berücksichtigung von Umwelt- und Sozialstandards bei der Umsetzung von Projekten. So wird beispielsweise der KfW auch in der Forschung eine entscheidende Rolle im internationalen Klima- und Umweltschutz zugeschrieben.¹² Ein prominentes Beispiel sind die Standards der *International Finance Corporation* (IFC), die auch von anderen Institutionen angewandt werden (siehe Tab. 2).

9 Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlicher Verbraucherschutz und Wissenschaftlicher Beirat Waldpolitik beim BMEL (2016): Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwendung. Gutachten. Berlin.

10 Enkvist, Per-Anders/Naucélér, Tomas/Rosander, Jerker (2007): A cost curve for greenhouse gas reduction. In: The McKinsey Quarterly 2007/1. (S. 40 ff.).

11 Bakhtyar et al. (2014): Estimating the CO₂ abatement cost: Substitute Price of Avoiding CO₂ Emission (SPA) by Renewable Energy's Feed in Tariff in selected countries. In: Renewable & Sustainable Energy Reviews (35).

12 „KfW plays an important role in monitoring environment standards [...] Therefore, the KfW [...] has contributed in a major way to the design, implementation, and financing of the green strategy in the international sphere.“, Griffith-Jones, Stephany (2016) National Development Banks and Sustainable Infrastructure: The Case of KfW, GEGI Working Paper 006. Boston University, Boston, MA. (https://www.bu.edu/pardeeschool/files/2016/07/GriffithJones.Final_.pdf), S. 5.

Tabelle 2

Umwelt- und Sozialstandards der IFC¹³

Risk Management 	Bewertung und Management von Umwelt- und Sozialrisiken und deren Auswirkungen Ein Umwelt- und Sozialmanagementsystem hilft Unternehmen, Pläne und Standards in ihre Kernaktivitäten zu integrieren - so können sie ökologische und soziale Risiken, die durch ihre Geschäftstätigkeiten entstehen, vorhersehen und solche Auswirkungen vermeiden, minimieren und gegebenenfalls kompensieren.
Labor 	Arbeit und Arbeitsbedingungen Für jedes Unternehmen sind die Mitarbeiter das wertvollste Kapital. Dieser Performance Standard fordert, dass Unternehmen ihre Mitarbeiter fair behandeln, sichere und gesunde Arbeitsbedingungen bieten, den Einsatz von Kinder- oder Zwangsarbeit vermeiden und Risiken in ihrer primären Lieferkette identifizieren.
Resource Efficiency 	Ressourceneffizienz und Verhinderung von Umweltverschmutzung Industrielle Tätigkeit und Urbanisierung können die Ausmaße von Verschmutzung erhöhen, wodurch die Gesundheit der Menschen und die Umwelt bedroht werden können. Unternehmen sollten die Energieeffizienz fördern, Ressourcen - einschließlich Energie und Wasser - nachhaltig nutzen und die Treibhausgasemissionen reduzieren.
Community 	Gesundheit, Sicherheit und Schutz der Gemeinde Geschäftsaktivitäten und Infrastrukturprojekte können lokale Gemeinden erhöhten Risiken aussetzen. Unternehmen sollten verantwortungsbewusster Praktiken zur Verhinderung solcher Risiken implementieren, u.a. durch Notfallvorsorge und -reaktion, Verwaltung von Sicherheitskräften und Design von Sicherheitsmaßnahmen.
Land Resettlement 	Landerwerb und unfreiwillige Umsiedlung Wenn Unternehmen versuchen, Land für ihre Geschäftstätigkeit zu erwerben, kann dies zu Verlagerungen und zum Verlust von Unterkünften oder Lebensgrundlagen für Gemeinden oder einzelne Haushalte führen. Unternehmen sollten unfreiwillige Umsiedlungen möglichst vermeiden und Auswirkungen auf die Vertriebenen minimieren.
Biodiversity 	Erhaltung der Biodiversität und nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen Der Verlust der biologischen Vielfalt kann zu einer kritischen Verringerung der von den Ökosystemen der Erde bereitgestellten Ressourcen führen. Der Schutz und die Erhaltung der biologischen Vielfalt und die angemessene Bewirtschaftung der lebenden natürlichen Ressourcen sind für eine nachhaltige Entwicklung von grundlegender Bedeutung.
Indigenous People 	Indigene Bevölkerung Indigene Völker können besonders anfällig für negative Auswirkungen sein, einschließlich des Risikos der Verarmung und des Verlustes der Identität, der Kultur und der Lebensgrundlagen. Geschäftsaktivitäten sollten die negativen Auswirkungen minimieren, die Achtung der Menschenrechte, der Würde und der Kultur fördern und den Nutzen für die Entwicklung auf kulturell angemessene Weise unterstützen.
Cultural Heritage 	Kulturelles Erbe Das kulturelle Erbe umfasst Güter und Stätten von archäologischer, historischer, kultureller, künstlerischer und religiöser Bedeutung. Unternehmen sollten das kulturelle Erbe vor nachteiligen Auswirkungen der Projektaktivitäten schützen und seine Erhaltung unterstützen. Die Vorteile der Nutzung des Kulturerbes sollten gerecht aufgeteilt werden.

13 https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/policies-standards/performance-standards (eigene Übersetzung, aufgerufen am 22.06.2020).

Akteure

Entwicklungsbanken sind Institutionen mit öffentlichem Mandat im Besitz nationaler oder sub-nationaler Regierungen. Nur wenige Institute sind nicht in Staatsbesitz, wie etwa die Österreichische Entwicklungsbank (OeEB), deren Eigentümer als hundertprozentige Tochter der Österreichischen Kontrollbank AG einheimische private Banken sind. Inwieweit ein mehrheitlich privater Eigentümer von Vor- oder Nachteil ist, wird in der Politik kontrovers diskutiert und ist in der wissenschaftlichen Befassung mit dem Thema bislang unterbelichtet. Wird eine Entwicklungsbank als Firma gegründet, ist die Einbeziehung nicht-staatlicher Anteilseigner leichter zu bewerkstelligen. Eine Gründung per Gesetzgebung erleichtert hingegen die Festlegung von spezifischen Vorgaben für die Stellung und das Agieren der Bank durch die Politik. Daher verwundert es kaum, dass rund drei Viertel aller Entwicklungsbanken per Gesetz durch das jeweilige Parlament ins Leben gerufen wurden, um langfristige Finanzierung im Auftrag ihrer Eigentümer zur Verfügung zu stellen.¹⁴

Folgende Formen von Entwicklungsbanken können grob unterschieden werden:

- Nationale Entwicklungs- bzw. Förderbanken¹⁵ sind im Eigentum eines Staates bzw. inländischen Akteurs und beschränken sich auf die Förderung der inländischen Wirtschaft. Es gibt sie sowohl in Industrieländern, wie z.B. die *British Business Bank*, als auch in Entwicklungs- und Schwellenländern, wie etwa die *Small Industries Development Bank of India*.
- Bilaterale Entwicklungsbanken sind ebenfalls im Besitz eines Staates oder inländischen Akteurs, aber außerhalb des Staatsgebiets in Entwicklungs- und Schwellenländern tätig, um deren nachhaltige Entwicklung voranzutreiben, wie beispielsweise die *Japan International Cooperation Agency*.
- Regionale Entwicklungsbanken gehören mehreren Staaten einer bestimmten Region, wie die *African Development Bank*, und sind vornehmlich oder ausschließlich in diesem Gebiet tätig.
- Multilaterale Entwicklungsbanken, wie die Weltbank, ähneln in ihren Aufgaben und Instrumenten den bilateralen Instituten, sind aber im Besitz einer großen Anzahl von Staaten und überregional bzw. weltweit aktiv.

Darüber hinaus unterscheiden sich die Institute in der Regel, ob sie Vorhaben im öffentlichen Sektor mit Partnern der öffentlichen Hand fördern oder ob sie auf die Förderung des Privatsektors abzielen (*Development Finance Institution*, DFI). Es gibt auch Institute mit hybridem Mandat – außer der KfW z.B. die französische bilaterale Entwicklungsbank *Agence Française de Développement*, die Hauptanteilseigner der DFI *Proparco* ist, oder die *China Development Bank*. Die KfW Bankengruppe umfasst sowohl Bereiche, die für die Inlandsförderung zuständig sind, also Funktionen einer nationalen Förderbank erfüllen, als auch einen Bereich, die Entwicklungsbank, die als bilaterale Entwicklungsbank agiert. Hinzu kommt mit der Tochter DEG eine DFI, die in Entwicklungsländern den Privatsektor fördert. Mit Blick auf alle Entwicklungsbanken weltweit

14 World Bank (2017) 2017 Survey Of National Development Banks, S. 16 (<http://documents.worldbank.org/curated/en/977821525438071799/pdf/125958-WP-PUBLIC-WorldBankGlobalReportNationalDevelopmentBanksVFull.pdf>).

15 Banken mit einem reinen nationalen Mandat werden oft als nationale Förderbanken bezeichnet, Banken mit einem internationalen Mandat als (bi- oder multi)laterale oder regionale Entwicklungsbanken.

zeigt sich, dass knapp die Hälfte aller Institute ein enggestecktes Mandat hat, das sich auf einen Sektor oder eine bestimmte Kundengruppe beschränkt. Die anderen haben ein breites Mandat, das mehrere Sektoren und Zielgruppen umfasst. Die meisten Institute weisen dabei eine Bilanzsumme von weniger als 10 Mrd. USD aus (2015: 73 %), lediglich 2 % erreichen eine Größenordnung von über 100 Mrd. USD.¹⁶

Um einen regelmäßigen Austausch zu etablieren, haben Entwicklungsbanken in den letzten Jahrzehnten verschiedene Netzwerke gegründet. Dies hilft, sowohl die Geschäftsbeziehungen zu festigen als auch das Know-How der einzelnen Mitglieder zu stärken. Dem *International Development Finance Club* (IDFC) gehören 26 Institutionen aus Asien, Europa, Afrika und Lateinamerika an. Weitere Beispiele sind das Netzwerk der *European Development Finance Institutions* (EDFI) mit 15 Mitgliedern und das Netzwerk lateinamerikanischer Entwicklungsbanken (*Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo*, ALIDE) mit 60 Mitgliedsbanken sowie 25 assoziierten Mitgliedern und Partnerbanken, darunter die KfW.

Tätigkeitsfelder

Die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung z. B. durch die Bereitstellung wirtschaftlicher Basisinfrastruktur ist das traditionelle Wirkungsfeld von Entwicklungsbanken (siehe Tab. 3). Diese oftmals direkten Interventionen betreffen häufig große Infrastruktur – z. B. erneuerbare Energien, städtische Verkehrssysteme oder Wasserversorgung und Abwasserentsorgung – aber auch kleinteiligere Maßnahmen, z. B. zum Aufbau ländlicher Energie-, Wasser oder Gesundheitsversorgung. Hinzu kommt die indirekte Förderung privatwirtschaftlicher Aktivität. 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 förderungswürdigen Aktivitäten wie soziales Unternehmertum.

Die Förderung des Klima- und Umweltschutzes ist ein weiteres wichtiges Aktivitätsfeld für Entwicklungsbanken (siehe *Green Finance*, S.1). Beim Klimaschutz unterstützen sie sowohl Maßnahmen zur Minderung des CO₂-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 von mehr „grünen“ 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 die Ausdehnung sozialer Sicherungssysteme. Die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Entwicklung und Krisenhilfe sind nicht weniger wichtige Felder. Bei der

16 World Bank (2017) 2017 Survey Of National Development Banks, S. 18–21. (<http://documents.worldbank.org/curated/en/977821525438071799/pdf/125958-WP-PUBLIC-WorldBankGlobalReportNationalDevelopmentBanksVFull.pdf>).

Förderung guter Regierungsführung unterstützen Entwicklungsbanken wirtschaftliche, politische und sektorale Reformprogramme (z. B. fiskalische Stabilisierung, freie Wahlen, Verwaltungs- oder 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.

Nach Naturkatastrophen und kriegerischen Auseinandersetzungen unterstützen Entwicklungsbanken die schnelle Stabilisierung, den Wiederaufbau oder die Versorgung von Flüchtlingen. In Zeiten von Rezessionen oder Finanz- und daraus resultierenden Wirtschaftskrisen weiten Entwicklungsbanken ihre Finanzierungen antizyklisch aus, um die kontraktive Wirkung der Zurückhaltung privater Banken zu kompensieren und die Wirtschaft zu beleben.¹⁷

Das aktuellste Beispiel ist die Corona-Krise 2020, in der der KfW eine tragende Rolle bei der Stabilisierung der deutschen Wirtschaft zukommt. Auch in zahlreichen Entwicklungs- und Schwellenländern legt die KfW kurzfristige Notmaßnahmen und mittelfristige Unterstützungsprogramme in Höhe von mehreren Mrd. Euro im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und der Europäischen Union auf. Im Fokus stehen der Gesundheitssektor und die Pandemiebekämpfung. Beispielsweise sollen Laborkapazitäten verstärkt werden. Auch an bereits laufende Programme wird angeknüpft, wie zum Beispiel die Unterstützung von Forschungen für neue Diagnostik, Medikamente und Impfstoffe in Afrika im Auftrag des deutschen Ministeriums für Bildung und Forschung. Neben der Bekämpfung wird auch die Pandemievorsorge eine Rolle spielen, um für mögliche zukünftige Krisen besser vorbereitet zu sein. Darüber hinaus sollen Maßnahmen zur Unterstützung der lokalen Wirtschaft, Sicherung von Grundversorgung und Arbeitsplätzen, Stabilisierung von Flüchtlings- und Krisenregionen sowie Sicherung der Liquidität von Staaten umgesetzt werden.

Von der Weltbank wurden ebenfalls 14 Mrd. Euro Soforthilfe angekündigt. Auch die weiteren größten multilateralen Entwicklungsbanken wie z. B. die *European Investment Bank*, *Asian Development Bank* (ADB), *Inter-American Development Bank*, *African Development Bank* und die französische AFD haben Maßnahmenpakete verabschiedet, die sich auf einen mittleren zweistelligen Milliardenbetrag summieren.

Entwicklungsbanken unterstützen ihre Partner auch bei der Identifizierung, Konzeption, Durchführung und dem Betrieb neuer Vorhaben. Das beginnt mitunter bereits bei der Analyse der Entwicklungsengpässe und dem sich daraus ergebendem Reformbedarf. Es setzt sich fort im Vergleich unterschiedlicher Lösungsalternativen hinsichtlich ihrer Kosten-Nutzen-Verhältnisse sowie der Wahl der einzusetzenden Technologien und deren Folgekosten. Dabei spielen Umwelt- und Klimawirkungen, Arbeits- und Sozialstandards, die lokale Verfügbarkeit von Personal und Betriebsmitteln sowie die Anbindung an Absatzmärkte eine entscheidende Rolle. Auch Aspekte wie die Einbeziehung der lokalen Bevölkerung, 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 bei der

17 <https://www.weforum.org/agenda/2019/05/why-the-world-needs-national-development-banks/> (aufgerufen am 22.06.2020).

Umsetzung von Sektorreformen, der Trägerförderung, des Umweltschutzes und der Zielgruppenpartizipation.

Tabelle 3

Übersicht der Kernaufgabenfelder und der Interventionsgründe

Kernaufgaben		Gründe für eine Intervention
a	Strukturpolitik I – Wirtschaftsentwicklung	• Keine identischen Wettbewerbsbedingungen zwischen Unternehmen unterschiedlicher Größe • Strukturelle Benachteiligung neugegründeter Unternehmen • Unsicherheit und positive Externalitäten von Innovationen • Gemeinnützigkeit und positive Externalitäten wirtschaftlicher Infrastruktur
b	Strukturpolitik II – Eindämmung und Anpassung an den Klimawandel, Widerstandsfähigkeit und Umweltschutz	• Positive Externalitäten • Hohe Vorlaufkosten und lange Amortisierung • Gemeinnützigkeit und positive Externalitäten der Widerstandsfähigkeit, die die Infrastruktur erhöhen • Mangel an alternativen Einkommensquellen • Kurzsichtiges Verhalten
c	Strukturpolitik III – soziale und regionale Entwicklung	• Menschenrechte • Positive Externalitäten • Unerwünschte Marktergebnisse • (multiples) Marktversagen
d	Entwicklung des Finanzsektors und finanzielle Inklusion	• Marktversagen durch Asymmetrische Information/ Moral Hazard • Fehlende Sicherheiten • Hohe Transaktionskosten • Erhöhtes mittel- und langfristiges Risiko
e	Förderung der Regierungsführung, starken Institutionen, Frieden und Stabilität	• Entgangene Einnahmen/hohe Kosten durch schlechte Regierungsführung und Institutionen • Unzureichende Kapazitäten auf der unteren Regierungsebene • Auswirkungen ziviler Konflikte und Kriege
f	Förderung der Finanzstabilität durch antizyklisches Verhalten	• Unzureichendes Angebot an Privatkrediten während einer Krise • prudenzielle Regulierung als Reaktion auf finanzielle Unruhen • Allgemeine Volatilität der Finanzmärkte

Evaluierung von Finanzierungen

Der über die reine Finanzierung hinausgehende Ansatz der Entwicklungsbanken spiegelt sich auch in der Evaluierung des Engagements wider. Denn neben der Erfüllung der Rechenschaftspflicht für die Verwendung der bereitgestellten Mittel ermöglichen Evaluierungen das Lernen aus Projekterfahrungen. Daher haben alle großen Entwicklungsbanken diese Lernfunktionen in der jüngeren Vergangenheit deutlich gestärkt. Dabei gewährleisten Evaluierungen, die den Projekt-

erfolg anhand der Zielerreichung entlang der OECD-DAC-Kriterien¹⁸ Relevanz, Kohärenz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkung und Nachhaltigkeit bewerten, eine einheitliche und multidimensionale Betrachtung von Projekten. Zudem machen sie Ergebnisse intra- und interinstitutionell vergleichbar.

In der KfW Entwicklungsbank nutzt eine unabhängige Evaluierungsabteilung diese Herangehensweise seit 2007. Ca. 81%¹⁹ aller evaluierten Vorhaben wurden als erfolgreich bewertet. Auch die Erfahrungen anderer Entwicklungsbanken wie der Weltbank²⁰ (71 %) und der ADB²¹ (69 %) liefern Ergebnisse in einer vergleichbaren Größenordnung. Dass alle Vorhaben ganzheitlich als erfolgreich bewertet werden, wäre angesichts des anspruchsvollen Umfelds, in dem sich Entwicklungsbanken bewegen, wenig glaubwürdig. In diesem Sinne können Evaluierungen dazu beitragen, aus Fehlschlägen zu lernen und das Engagement an ein sich stetig änderndes Umfeld anzupassen. Die Erfolgsquote der KfW liegt seit Jahren bei rund 80 %. Eine stetige Verbesserung der Erfolgsquote aufgrund der Evaluierungspraxis und der damit verbundenen Lernfunktion ist nicht zu erwarten. Die Gründe hierfür sind die stetige Veränderung des Projektportfolios mit über die Jahre wechselnden regionalen und thematischen Schwerpunkten sowie eine kontinuierlich wachsende Risikobereitschaft, auch in fragilen Kontexten Projekte zu finanzieren.

Ausblick und Rolle von Entwicklungsbanken in der Zukunft

Seit den 1950er Jahren stand hinter der Idee, Entwicklungsbanken zu gründen, eine interventionistische Sichtweise: Der Staat hatte die Aufgabe, direkt in den Entwicklungsprozess einzugreifen, um die oben beschriebenen Unzulänglichkeiten des Marktes zu heilen. Hierbei waren Entwicklungsbanken ein entscheidendes Instrument. Entsprechend viele große Entwicklungsbanken wurden zwischen dem Ende des Zweiten Weltkriegs und 1980 gegründet.²² Ihre Gründung wurde aber häufig von weiteren staatlichen Eingriffen in den Finanzsektor begleitet. Nachdem sich im Verlauf der Zeit herausstellte, dass ein allzu starkes Eingreifen von Seiten des Staates eher negative Auswirkungen auf die Entwicklung des Finanzsektors und der Wirtschaft hatte, setzte sich ab den 1980er Jahren eine Laissez-Faire Haltung durch: Die Kräfte des Marktes sollten möglichst wenig durch staatliche Eingriffe gestört werden. Diese Liberalisierung mündete ihrerseits in zahlreichen Krisen, nicht zuletzt in der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, die 2007 begann.

In der Folge entstand eine neue Sichtweise, die sich in der Mitte der beiden gegensätzlichen Ideen der Vergangenheit verorten lässt. Abraham und Schmuckler (2017) nennen diese neue Sichtweise

18 DAC steht für *Development Assistance Committee*. Das Kriterium Kohärenz wurde 2020 neu eingeführt und ist in den Ergebnissen der KfW nicht enthalten. Quelle: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/revised-evaluation-criteria-dec-2019.pdf> (aufgerufen am 22.06.2020).

19 Die Ergebnisse umfassen 1020 Projekte. Quelle: KfW Entwicklungsbank. Siehe auch beispielhaft im aktuellen Evaluierungsbericht 2017–2018, https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Download-Center/Dokumente-Evaluierung/15_Deutsch.pdf.

20 Projektevaluierungen seit 2007, Quelle: <https://finances.worldbank.org/Other/IEG-World-Bank-Project-Performance-Ratings/rq9d-pctf> (aufgerufen am 22.06.2020).

21 Projektevaluierungen seit 2010, Quelle: <https://data.adb.org/dataset/success-rates-database> (aufgerufen am 22.06.2020).

22 World Bank (2017) 2017 Survey Of National Development Banks, S. 14–15 (<http://documents.worldbank.org/curated/en/977821525438071799/pdf/125958-WP-PUBLIC-WorldBankGlobalReportNationalDevelopmentBanksVFull.pdf>).

Pro-Market Activism: Sie erkennt die Notwendigkeit staatlichen Eingreifens bei Marktversagen an, vertritt aber zugleich die Überzeugung, dass diese Eingriffe nur selektiv erfolgen dürfen.²³ Bei dieser Selektion können gerade Entwicklungsbanken mit ihrem Expertenwissen, ihren Instrumenten und ihren Verbindungen zum Privatsektor eine entscheidende Rolle spielen. Ihre Vorteile sind ihre flexiblen und der jeweiligen Situation angepassten Lösungsansätze sowie ihr Potenzial, neben eigenen bzw. staatlichen Mitteln auch privates Kapital zu mobilisieren. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass die bi- und multilateralen Entwicklungsbanken spätestens seit den maßgeblichen Entwicklungs- und Klimakonferenzen von 2015 eine Renaissance erfahren haben.

Dieser Vorteil bleibt auch im Angesicht der in den letzten Jahren erzielten Entwicklungserfolge, wie z. B. der Armutsminderung, ein entscheidender Faktor. Neue oder neuerdings drängendere globale Probleme, wie der Klimawandel, Urbanisierung, Flüchtlingsströme oder die Corona-Pandemie machen effektive und flexible Financier und Implementierer unabdingbar. Entsprechend haben sich etwa im deutschen Kontext die von der KfW Entwicklungsbank und DEG umgesetzten Neuzusagen seit der Jahrtausendwende auf 10,6 Mrd. EUR vervierfacht. Betrachtet man die Entwicklungsbanken weltweit, hat das Kreditgeschäft im Schnitt insbesondere während der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise sowie in den Folgejahren bis 2015 stärker zugenommen als im Privatbankensektor. Diese Entwicklung kann als Beleg der antizyklischen Rolle der Entwicklungsbanken gesehen werden: Sie tragen dazu bei, dass auch und gerade in Krisenzeiten das Kreditangebot für volkswirtschaftlich notwendige und sinnvolle Investitionsvorhaben nicht austrocknet.²⁴ Insofern können Entwicklungsbanken auch in Zukunft wichtige Akteure zur Abmilderung finanzieller und wirtschaftlicher Krisensituationen sein, je nach Mandat sowohl im eigenen Land als auch in Partnerländern.

Gerade mit Blick auf das Engagement in Entwicklungsländern bleiben die über Entwicklungsbanken abgewickelten Zuschüsse oder vergünstigten Darlehen im Rahmen der ODA bedeutend. Obwohl der Anteil der ODA-Mittel an den Finanzierungsquellen der betroffenen Länder rückläufig ist, macht er doch nach wie vor in vielen Niedrigeinkommensländern (*Low Income Countries*, LIC) einen signifikanten Anteil im Verhältnis zur Wirtschaftskraft aus: 2016 lag die Quote in den LIC im Schnitt bei 4,6 %, bei hoch verschuldeten Niedrigeinkommensländern (*Highly Indebted Poor Countries*, HPIC) sogar bei 5,8 %.²⁵ Gerade vor dem Hintergrund sich ändernder Gläubigerprofile in diesen Ländern (zunehmend privatwirtschaftliche Akteure, größere Rolle Chinas) sind Entwicklungsbanken ein kontinuierlicher Kreditgeber, der die Schuldentragfähigkeit der Staaten im Blick behält.

Um die Schuldentragfähigkeit und eine nachhaltige Entwicklung der Schuldnerländer zu gewährleisten, können Kredite oder Zuschüsse an Reformumsetzungen gekoppelt werden, wie

23 Facundo Abraham und Sergio L. Schmuckler (2017) A New Role for Development Banks?, Research and Policy Briefs, No. 10, Oct. 2017, World Bank Malaysia Hub (<http://documents.worldbank.org/curated/en/415631509024932431/pdf/120691-BRI-PUBLIC-A-new-role-for-Development-Banks-RPB-10.pdf>).

24 World Bank (2017) 2017 Survey Of National Development Banks, S. 22–23 (<http://documents.worldbank.org/curated/en/977821525438071799/pdf/125958-WP-PUBLIC-WorldBankGlobalReportNationalDevelopmentBanksVFull.pdf>), wobei Entwicklungsbanken in Hocheinkommensländern diese Rolle eher erfüllt haben (67 % der dort angesiedelten Institute) als in Entwicklungsländern (44 %) – möglicherweise ein Zeichen dafür, dass erstere besser auf diese Aufgabe vorbereitet waren, siehe ebd.

25 Rehbock, Tobias und Anja Kramer (2018) „Verschuldung in Niedrigeinkommensländern: Die Sorgenfalten werden nicht flacher“, KfW Research, Fokus Volkswirtschaft, Nr. 234, 20. Nov. 2018 (<https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2018/Fokus-Nr.-234-November-2018-Niedrigeinkommenslaender.pdf>).

beispielsweise über *Policy Based Lending* (PBL) oder *Policy Based Grants* (PBG). Gegenstand der Reformen können u. a. ein nachhaltiges Schuldenmanagement, makroökonomische Stabilisierungsmaßnahmen, die Verbesserung der staatlichen Einnahmen oder Korruptionsbekämpfung sein. Damit hat sich die Rolle der Entwicklungsbank von der klassischen Projektförderung zur Begleiterin von Reformprozessen weiterentwickelt. Besonders deutlich wird dieser neue Aspekt zum Beispiel im Kontext der Reformpartnerschaften mit afrikanischen Ländern: Finanzierungszusagen werden an Reformverpflichtungen in den Ländern geknüpft, denen die jeweilige Regierung mit Hilfe der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und damit maßgeblich der KfW nachkommt.

Ein Beispiel hierfür ist ein Paket aus drei PBL-Krediten à 100 Mio. Euro, das die KfW im Rahmen der Reformpartnerschaft zwischen Deutschland und Tunesien den nordafrikanischen Partnern im Banken- und Finanzsektor anbietet. Das unterstützte Reformpaket umfasst u. a. den Aufbau einer tunesischen nationalen Förderbank, die Einrichtung eines Kreditbüros und den Aufbau eines Einlagensicherungsfonds. Ziel ist neben der Steigerung der makroökonomischen Leistungsfähigkeit vor allem die Verbesserung der Rahmenbedingungen für kleine und kleinste Unternehmen, für private Investitionen sowie insgesamt der Entwicklungsmöglichkeiten des Finanzsektors. Bedingung für die Auszahlung der Mittel ist die schrittweise Erfüllung einer vereinbarten Reformmatrix, die regelmäßig überprüft wird. Bei der Umsetzung werden die Partner investitionsbegleitend durch ebenfalls von der KfW finanzierte Experten bedarfsgerecht in den ausgewählten Reformfeldern unterstützt. Eine Auszahlung der jeweiligen Darlehen erfolgt nur, wenn die vereinbarten Reformen erfolgreich umgesetzt worden sind.

Weitere innovative Finanzierungsprodukte im Sinne des *Green Finance* zielen auf im Zuge des Klimawandels häufiger auftretende Naturkatastrophen ab. Dazu zählen *shock resilient loans* und Klimaversicherungen. *Shock resilient loans* sind zinsverbilligte Darlehen für die Finanzierung von Klimaschutz- und Klimaanpassungsprojekten, die in Verbindung mit einer Versicherung des Kapitaldienstes vergeben werden. Im Fall einer Naturkatastrophe wird der Kapitaldienst von der Versicherung gedeckt, sodass die finanzierten Projekte weitergeführt werden können und finanzieller Spielraum für den Kreditnehmer für Soforthilfe-Maßnahmen entsteht. Ein solcher Mechanismus wird derzeit erstmals von der KfW Entwicklungsbank im Auftrag BMZ gemeinsam mit der Westafrikanischen Entwicklungsbank für die Mitgliedsländer der Westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion vorbereitet.

Klimaversicherungen zahlen auf Basis von ex ante definierten Parametern im Katastrophenfall Prämien an die Versicherungsnehmer aus. Diese gibt es von der Makro-Ebene für Staaten bis zur Mikro-Ebene für z. B. Kleinbauern. Die KfW Entwicklungsbank fördert Klimaversicherungen im Auftrag des BMZ z. B. in Mittelamerika und der Karibik über die *Caribbean and Central American Catastrophe Risk Insurance Facility* und in Afrika über die *African Risk Capacity*. Die von der KfW Entwicklungsbank im Auftrag des BMZ gegründeten *InsuResilience Solutions Fund* und *InsuResilience Investment Fund* zielen darauf ab, die Entwicklung von Klimarisikoversicherungsangeboten in Schwellen- und Entwicklungsländern zu fördern.

Pionier in der Klimafinanzierung: der InsuResilience Investment Fund

Entwicklungsländer sind besonders stark von der Zunahme von Umweltkatastrophen und Extremwetterereignissen in Folge des Klimawandels betroffen und erleiden gemessen an ihrer Wirtschaftskraft höhere Verluste aufgrund von Naturkatastrophen als OECD Länder. Haushalte und Unternehmen haben in diesen Ländern keinen ausreichenden Zugang zu Klimarisikoversicherungen. Als Beitrag zur Klimaanpassung hat die deutsche G7-Präsidentschaft 2015 die InsuResilience-Initiative ins Leben gerufen. Der InsuResilience Investment Fund (IIF) ist ein Beitrag der deutschen Finanziellen Zusammenarbeit zu dieser Initiative und wird als öffentliche-private Partnerschaft seit 2015 von der KfW Entwicklungsbank im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) umgesetzt.

Der IIF beteiligt sich mit Eigenkapital, Darlehen, Garantien oder *Contingency Loans* (Stand-by-Kreditlinien, die in einem vorab definierten Fall, z. B. bei einer Überflutung, gezogen werden können) an sowohl private Versicherungen und Intermediären mit Aktivitäten in Entwicklungsländern. Diese wiederum bieten Versicherungen für einkommensschwache Haushalte, landwirtschaftliche Betriebe und Mikrofinanzkunden. Die Produkte sichern zum Beispiel Ernteausfälle oder Risiken von Extremwetterereignissen (z. B. Sachschäden bei Überschwemmungen) ab. Darüber hinaus werden Qualifizierungsmaßnahmen für die Stärkung der Unternehmen und der Versicherungsnehmer (*financial literacy*) angeboten. Die KfW hat mit Mitteln des BMZ als treuhändische Verwalterin die Anfangskapitalisierung übernommen und von privaten Investoren und der Europäischen Investitionsbank über 160 Mio. USD mobilisiert, die gleichzeitig eine finanzielle und soziale Rendite anstreben. Unter anderem sind der Soros Economic Development Fund sowie verschiedene Schweizer Pensionskassen beteiligt.

Die vom IIF unterstützten Produkte helfen, die Folgekosten und damit einhergehende finanzielle und existenzielle Risiken für arme und vulnerable Betroffene (wie Niedrigeinkommenshaushalte, Mikrofinanzkunden und landwirtschaftliche Betriebe in Entwicklungsländern) zu mindern. Durch den Zugang zu Klimaversicherungen wird die Resilienz der Haushalte und Unternehmen gegenüber Naturkatastrophen verbessert. Letztendlich leistet dies einen Beitrag zu Armutsbekämpfung und zur Ernährungssicherung. Zielländer sind alle ODA Empfängerländer gemäß der Definition des Development Assistance Committees (DAC) der OECD, die über ein geeignetes Investitionsumfeld verfügen. Der Fonds besitzt Pilotcharakter, da er als thematischer Investmentfonds gezielt vulnerable Betroffene erreicht und dabei zusätzliches Kapital privater Investoren hebelt.

Mittlerweile werden 16 Versicherungsunternehmen vom IFF finanziert. Zum Jahresende 2019 hatten 3,6 Mio. Kunden zusätzlich einen Versicherungsschutz erworben, davon 95% im ländlichen Raum und 54% Frauen. Wenn man die Haushaltsmitglieder der Kunden einbezieht, konnten bisher insgesamt 21,5 Mio. Menschen in Lateinamerika, Afrika und Asien mit dem Projekt erreicht werden. Bis 2025 werden über 100 Mio. Begünstigte erwartet.

Im Bereich des Natur- und Ressourcenschutzes haben sich Stiftungen als innovatives und flexibles Finanzierungsinstrument etabliert. Stiftungen erlauben es, auch private Investoren und Nichtregierungsorganisationen in die Finanzierung einzubinden und das eingezahlte Kapital transparent zu verwalten. Sie bieten eine verlässliche und dauerhafte Unterstützung zum Erhalt der Biodiversität.

Auch die in den letzten Jahren in LIC wieder stark angestiegene Verschuldung insbesondere in ausländischer Währung wie US-Dollar oder Euro erfordert neue Instrumente. Eine mögliche Option ist eine Refinanzierung über Darlehen in lokaler Währung, die das Wechselkursrisiko für den Darlehensnehmer eliminieren. Die Attraktivität bzw. der Grad der Subventionierung dieser Art von Darlehen hängt davon ab, ob und wie die herauslegende Entwicklungsbank das Wechselkursrisiko absichert – ob direkt am Kapitalmarkt oder über ihre staatlichen Eigentümer – und welchen Teil der Absicherungskosten sie an den Darlehensnehmer weitergibt.

Ein Beispiel für ein innovatives Förderinstrument, das sich bereits bewährt hat, ist der European Fund for Southeast Europe (EFSE): Ziel des Fonds ist es, durch die Vergabe von Kreditlinien an lokale Partnerbanken kleine und kleinste Unternehmen in den Regionen Osteuropa, Südosteuropa und Kaukasus zu fördern und so den Zugang zu nachhaltiger Finanzierung sicherzustellen. Durch seinen PPP-Ansatz, bei dem die Mittel öffentlicher Geber als Erstverlust-Tranchen ver-

wendet werden, zieht der EFSE Gelder von privaten Investoren an. Somit hebeln die öffentlichen Mittel privates Kapital. Ein weiterer Vorteil des Fonds ist die Möglichkeit, Darlehen in Lokalwährung zu vergeben. Der EFSE fungiert als Marktmacher: Er reduziert nicht nur das Risiko für den einzelnen Investor, sondern stellt auch den Partnerbanken in der Region Mittel zur Verfügung, die ansonsten keine Finanzierung für die Zielgruppe des EFSE bereitstellen würden. Darüber hinaus hat sich der EFSE – auch mit Hilfe seiner *Technical Assistance Facility* – als Förderer innovativer Verfahren und Produkte etabliert. Beispielsweise hat er die Schaffung einer Onlineplattform ermöglicht, auf der georgische Kleinbauern Informationen abrufen und austauschen können, um ihre Arbeit effizienter zu gestalten. Entscheidend ist hierbei, dass der Fonds über seine *Development Facility* auch Beratungs- und Weiterbildungsmaßnahmen finanzieren kann.

Fazit

Entwicklungsbanken unterliegen nicht dem Gebot der Gewinnmaximierung, sondern haben das Mandat zur Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung. Sie füllen die Lücken, die aufgrund von Marktversagen und einer erhöhten Risikowahrnehmung von privaten Investoren nicht bedient werden. Gerade in Zeiten von Rezessionen sind sie mit ihren antizyklischen Finanzierungen gefragt. Darüber hinaus kommt ihnen eine immer größere Bedeutung zu, aktuelle globale Herausforderungen anzugehen. Bei der Finanzierung von Projekten im Umwelt- und Klimaschutz sind sie spätestens seit der Klimakonferenz in Paris 2015 oftmals Vorreiter. Aus deutscher und europäischer Sicht sind im Themenkomplex fragiler Staaten und damit verbundener Migrationsbewegungen Entwicklungsbanken zu wichtigen Akteuren geworden. Im Zuge der stark fortschreitenden Urbanisierung sind ebenfalls Partner gefragt, die in der Konzeptionierung, Finanzierung und Implementierung von Projekten einen Mehrwert im Sinne nachhaltiger Entwicklung leisten können. Auch bei der Bekämpfung der Corona-Krise können Entwicklungsbanken als etablierte Partner der Schwellen- und Entwicklungsländer und flexible Finanzierer Maßnahmenpakete schnüren, um sowohl bei medizinischer Soforthilfe als auch Pandemievorsorge und der Förderung der lokalen Wirtschaft wichtige Unterstützung zu leisten. Dies betrifft vor allem auch LIC, deren Gesundheitssysteme und Wirtschaftsstrukturen am vulnerabelsten sind.

Für die Finanzierung der Erfüllung der SDGs und der globalen Klimaziele ist es jedoch unabdingbar, dass privates Kapital mobilisiert wird. Hier kommt Entwicklungsbanken der Auftrag zu, über innovative Finanzierungsstrukturen Projekte auch für private Investoren attraktiv zu gestalten. Es werden bereits zahlreiche neue Ansätze entwickelt wie z. B. Garantien, Fonds- und Stiftungsstrukturen oder Klimaversicherungen. Auch in Zukunft werden Entwicklungsbanken zur Erfüllung der SDGs und des *Paris Agreements* eine Pionierrolle bei der Finanzierung einnehmen müssen. Dieser Rolle können die Institutionen nur gerecht werden, indem sie weiterhin neue Wege gehen, um privates Kapital an der Finanzierung zu beteiligen.

Literaturverzeichnis

- Abraham, Facundo und Sergio L. Schmuckler (2017): A New Role for Development Banks?, Research and Policy Briefs, No. 10, Oct. 2017, World Bank Malaysia Hub.

- Bakhtyar et al. (2014): Estimating the CO₂ abatement cost: Substitute Price of Avoiding CO₂ Emission (SPAEC) by Renewable Energy's Feed in Tariff in selected countries. In: Renewable & Sustainable Energy Reviews (35).
- BMZ (2015): BMZ Positionspapier 9 | 2015: Finanzsystementwicklung für umwelt- und klimaorientierte Investitionen (*Green Finance*), BMZ, Referat Öffentlichkeitsarbeit, digitale Kommunikation und Besucherdienst, Bonn.
- Broccolini, Chiara, Giulia Lotti, Alessandro Maffioli, Andrea F. Presbitero und Rodolfo Stucchi (2019): IMF Working Paper 19/28, Mobilization Effects of Multilateral Development Banks.
- Brockmann, Karl Ludwig (2017): Green Finance – Green Banking, KfW Research, Fokus Volkswirtschaft, Nr. 189, 4. Dezember 2017.
- De Luna-Martinez, José Vicente, Carlos Leonardo Arshad, Ashraf Bin Tatucu und Radu Song Jiyoung (2018): 2017 Survey Of National Development Banks.
- Enkvist, Per-Anders, Tomas Naucér und Jerker Rosander (2007): A cost curve for greenhouse gas reduction. The McKinsey Quarterly 2007/1. (S. 40ff.).
- Griffith-Jones, Stephany (2016): Development banks and their key roles, Brot für die Welt, Diskussionspapier, Analysis 59.
- Griffith-Jones, Stephany (2016): National Development Banks and Sustainable Infrastructure: The Case of KfW, GEGI Working Paper 006. Boston University, Boston, MA.
- KfW (2016): Entwicklung braucht mehr als Geld und Entwicklungsbanken bieten mehr als Finanzierung. Standpunkte Nr. 3, 19. Juli, Frankfurt.
- KfW (2019): Evaluierungsbericht 2017–2018. Zu größerer Wirkung in kleineren Städten, Frankfurt.
- KfW (2015): The „Raison d'être“ of State-Owned Development Banks and Recommendations for Successful Development Banking. Konferenzpapier vorgestellt auf dem KfW Panel zu Entwicklungsbanken auf der UN-Konferenz zu Entwicklungsbanken im Juli 2015 in Addis Abeba.
- Lindenberg, N. (2014): Definition of Green Finance – Proposal for the BMZ. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- OECD, World Bank Group und United Nations Environment Programme (2018): Financing Climate Futures: Rethinking Infrastructure, OECD Publishing, Paris.
- Rehbock, Tobias und Anja Kramer (2018): „Verschuldung in Niedrigeinkommensländern: Die Sorgenfalten werden nicht flacher, KfW Research, Fokus Volkswirtschaft, Nr. 234, 20. Nov. 2018.
- Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlicher Verbraucherschutz und Wissenschaftlicher Beirat Waldpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2016): Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwendung. Gutachten. Berlin. (S. 142).
- https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/policies-standards/performance-standards (aufgerufen am 22. 06. 2020).
- <https://www.weforum.org/agenda/2019/05/why-the-world-needs-national-development-banks/> (aufgerufen am 22. 06. 2020).
- <https://de.tradingeconomics.com/bonds> (aufgerufen am 22. 06. 2020).
- <https://www.oecd.org/dac/evaluation/revised-evaluation-criteria-dec-2019.pdf> (aufgerufen am 22. 06. 2020).
- <https://finances.worldbank.org/Other/IEG-World-Bank-Project-Performance-Ratings/rq9d-pctf> (aufgerufen am 22. 06. 2020).
- <https://data.adb.org/dataset/success-rates-database> (aufgerufen am 22. 06. 2020).