



Stiftung
Klimaneutralität

Thomas Hirsch
Sara Jane Ahmed
Martin Gück



Weiterentwicklung der **Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)** zu einer Klima- und Transformationsbank



CLIMATE & DEVELOPMENT ADVICE

Inhalt

Vorwort 03

Zusammenfassung 04

1. Warum wir **neue Ansätze der Transformationsfinanzierung** brauchen 07

2. **Transformativer Finanzierungsbedarf** im Globalen Süden 10

3. Beitrag der KfW zur **internationalen Transformation** 25

4. **Fahrplan für die Weiterentwicklung** der KfW zu einer Klima- und Transformationsbank 54

Abbildungsverzeichnis 61

Abkürzungsverzeichnis 62

Literaturverzeichnis 63

IMPRESSUM

Weiterentwicklung der KfW zu einer Klima- und Transformationsbank

IM AUFTRAG VON

Stiftung Klimaneutralität

www.stiftung-klima.de | info@stiftung-klima.de

Friedrichstr. 140 | 10117 Berlin

ERSTELLT DURCH

Climate & Development Advice

Thomas Hirsch, Sara Jane Ahmed & Martin Gück

PROJEKTLEITUNG

Regine Günther | regine.guenther@stiftung-klima.de

Dr. Sebastian Helgenberger | sebastian.helgenberger@stiftung-klima.de

BITTE ZITIEREN ALS

Stiftung Klimaneutralität (2024).

Weiterentwicklung der KfW zu einer Klima- und Transformationsbank.

Studie April 2024.

COVER-FOTO

querbeet / Getty Images

Liebe Leserinnen, liebe Leser,

die Transformation zur Klimaneutralität ist eine Mammutaufgabe, die einen langen Atem, den Einsatz kluger politischer Instrumente, die rasche Anwendung neuer Technologien, aber auch hohe Investitionen erfordert.

Die Bereitstellung von deutlich mehr Klimafinanzierung ist in den letzten Jahren zunehmend in den Mittelpunkt der Diskussion gerückt, denn nur so können die im Pariser Klimaabkommen festgelegten Ziele einer Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5 Grad und einer erfolgreichen Anpassung an den Klimawandel erreicht werden. Dabei müssen insbesondere die Länder des Globalen Südens in ihren Anstrengungen unterstützt werden. Die internationale Klimakonferenz in Baku 2024 (COP 29) wird sich insbesondere mit diesen Fragen befassen. Bei der Klima- und Entwicklungsfinanzierung kommt den nationalen und multilateralen Entwicklungsbanken eine wichtige Rolle zu. Sie sind weit mehr als Geschäftsbanken nicht nur in der Lage, sondern aufgrund ihrer Mandate auch in der Pflicht, durch besonders günstige Finanzierungsbedingungen und die Bereitstellung von Risikokapital wichtige Transformationsprojekte zu ermöglichen und private Investoren viel stärker einzubinden. Gerade für großvolumige Investitionen wie Infrastrukturvorhaben sind dies wichtige Voraussetzungen.

In Deutschland ist die Kreditanstalt für Wiederaufbau (kurz: KfW) gefordert, diese Rolle zu übernehmen und die entsprechende Klima- und Transformationsfinanzierung national und international so auf den Weg zu bringen, dass der Wandel zur Klimaneutralität beschleunigt und möglichst viel privates Kapital mobilisiert wird. Doch wird die KfW diesem Auftrag gerecht?

Die Stiftung Klimaneutralität hat in der vorliegenden Studie untersuchen lassen, welcher Finanzierungsbedarf im Globalen Süden besteht, welchen Beitrag die KfW bisher leistet und welche weiteren Schritte notwendig wären, um die KfW zu einer glaubwürdigen und schlagkräftigen Klima- und Transformationsbank weiterzuentwickeln.

Wir danken der KfW für die Bereitstellung bisher unveröffentlichter interner Daten zur Vervollständigung unserer Analyse und für die Offenheit und Bereitschaft, die Ergebnisse der Studie intern und öffentlich zu diskutieren.

Wir freuen uns über Ihre Anregungen.

Ihre
Regine Günther

Weiterentwicklung der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zu einer Klima- und Transformationsbank

Die Transformation zu Treibhausgasneutralität und Klimaresilienz bei gleichzeitigem Erreichen der Ziele nachhaltiger Entwicklung erfordert erhebliche Investitionen im Globalen Süden. Ohne diese Investitionen wird das 1,5 Grad-Ziel sicher verfehlt werden, stoßen Entwicklungs- und Schwellenländer aktuell doch zirka zwei Drittel der Treibhausgasemissionen aus.

Die erforderlichen Investitionen von jährlich etwa 2 Billionen US-Dollar liegen mindestens beim Fünffachen der aktuell geplanten Investitionen und die Länder des Globalen Südens sind mit wenigen Ausnahmen wie etwa China nicht in der Lage, die Kosten der Transformation aus eigener Kraft zu mobilisieren. Erschwerend kommt hinzu, dass die meisten großen Schwellenländer und fast alle Entwicklungsländer nicht auf die erforderlichen Investment-Ratings kommen, um günstig Kapital aufnehmen zu können. Gleichzeitig meiden viele Investoren diese Länder, weil sie Investitionsrisiken nicht adäquat einschätzen können. Das führt dazu, dass private Kapitalgeber, die nach allen Studien zirka 90 Prozent der globalen Investitionen in die Transformation erbrin-

gen müssten, bislang kaum im Globalen Süden investieren und öffentliche Investitionen diese Lücke allein nicht schließen können.

Eine Reform der internationalen Klima- und Entwicklungsfinanzierung erscheint vor diesem Hintergrund dringend erforderlich. Entwicklungsbanken wie der deutschen Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), kommt eine besondere Rolle dabei zu, die Kapitalkosten für die Transformation zu senken und weitaus mehr privates Kapital zu hebeln. Hierfür müsste die KfW mehr Mittel investieren, selber stärker ins Risiko gehen, ihre Beratungskapazitäten ausbauen und rasch den eigenen Ausstieg aus der Finanzierung fossiler Energien sowie aus anderen Investitionen, die nicht mit den Pariser Klimazielen kompatibel sind, vollziehen.

In der vorliegenden Studie wird im Auftrag der Stiftung Klimaneutralität untersucht, welche Maßnahmen umgesetzt werden müssen, damit sich die KfW konsequent zu einer Klima- und Transformationsbank weiterentwickelt. Die Studie betrachtet ausschließlich das internationale Geschäft der KfW Bankengruppe.

Die Studie verschafft zunächst einen Überblick über den transformativen Finanzierungsbedarf im Globalen Süden und die vielschichtigen Schwierigkeiten, diesen zu decken. Im zweiten Teil wird analysiert, wie gut die KfW Bankengruppe mit der KfW Entwicklungsbank, der KfW IPEX Bank und der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) aufgestellt ist und welchen Beitrag sie für die Transformation im Globalen Süden leistet.

Die Analyse kommt zu dem Ergebnis, dass die KfW Bankengruppe ihrem Anspruch, eine führende Rolle als Transformationsbank zu spielen, noch nicht gerecht wird. Die größten Defizite in den internationalen Geschäftsbereichen sind folgende:

Die Studie verschafft einen Überblick über den transformativen Finanzierungsbedarf im Globalen Süden und analysiert, wie gut die KfW Bankengruppe dafür aufgestellt ist.

1. Die KfW Bankengruppe finanziert weiterhin internationale Projekte, die nicht kompatibel mit den Pariser Klimazielen sind.
2. Es fließen zu wenig Mittel in den Energie-, Klima-, und Umweltsektor. Im Jahr 2022 beliefen sich diese Neuzusagen auf rund 10,7 Mrd. Euro, beziehungsweise 34 Prozent des internationalen Neugeschäfts. Ein klarer Aufwuchspfad ist im untersuchten Zeitraum 2018 bis 2022 nicht erkennbar.
3. Von den international investierten Mitteln fließt ein zu geringer Anteil in den Globalen Süden. Von den Neuzusagen im internationalen Geschäft in Höhe von 30,7 Mrd. Euro in 2022 flossen lediglich 15,2 Mrd. Euro beziehungsweise 49,4 Prozent in den Globalen Süden. Der Anteil der klimavulnerablen Länder ist besonders gering.
4. Die KfW Bankengruppe mobilisiert mit ihren Mitteln zu wenig private und sonstige Investitionen. Zwischen 2012 und 2017 wurden gerade einmal 3,3 Mrd. US-Dollar gehebelt, was knapp über dem Niveau von Dänemark lag. Frankreich und Großbritannien haben mindestens die doppelte Summe gehebelt, die USA 24,9 Mrd. US-Dollar.
5. In der KfW Bankengruppe werden seit Jahren personelle Beratungs- und Think Tank-Kapazitäten ab- und nicht aufgebaut. Diese Kapazitäten sind dringend erforderlich, damit das integrierte Risikomanagement gestärkt und mehr Klima- und Transformationsvorhaben im Globalen Süden finanziert werden können.
6. Die indikatorbasierte Wirkungsmessung für den Nachhaltigkeitsbereich befindet sich zwar im Aufbau, ist jedoch nicht mit einem Paris-kompatiblen Zielsystem beziehungsweise Transformationsfahrplänen mit klar definierten Zwischenzielen für alle Geschäftsbereiche unterlegt.
7. Die KfW Bankengruppe ist hinsichtlich ihrer Finanzierungen zu intransparent. Es liegen etwa keine verifizierbaren Informationen darüber vor, welcher Finanzierungsanteil der drei Töchter kompatibel mit den Pariser Klimazielen ist. Es fehlt zudem eine klare Definition von Transformationsfinanzierung, die messbar und überprüfbar ist.

8. Es fehlt im Auslandsgeschäft der KfW Bankengruppe an einer Gesamtsteuerung, die dem eigenen Anspruch, Transformationsbank zu sein, gerecht werden würde. So genügt die KfW beispielsweise noch nicht den Ansprüchen der EU-Taxonomie, es gibt keine Klimaquoten als Zielvorgaben für jedes der Tochterunternehmen und es werden keine Fortschrittsberichte über den eigenen Transformationsprozess vorgelegt.

Aufgrund ihrer Größe und Bedeutung kommt der KfW eine herausragende Rolle beim Schutz globaler öffentlicher Güter zu. Sie könnte und sollte eine wichtige Brückenfunktion zwischen öffentlichen und privaten Investoren einnehmen. Dazu müssten allerdings wichtige Anpassungen vorgenommen werden, um die aufgezeigten Defizite zu beseitigen. Im Kern geht es darum, dass die KfW ihr konservatives Geschäftsmodell, das geprägt ist von einer sehr hohen Kernkapitalquote, geringen Refinanzierungskosten, relativ risikoarmen Finanzierungen und konstant hohen Gewinnen, so ändert, dass sie dem hohen Finanzierungsbedarf für Klima- und Transformationsprojekte im Globalen Süden besser gerecht wird. Dafür hat sie den Spielraum: Sie müsste für den Schutz globaler Güter selber stärker ins Risiko gehen, mehr und günstigere Finanzierungen bereitstellen und sehr viel mehr privates Kapital durch eine partielle Risikoübernahme hebeln, um die bestehende Finanzierungslücke zu verringern. Wer, wenn nicht im öffentlichen Auftrag handelnde Entwicklungsbanken, sollte sonst diese entscheidende Rolle übernehmen? Dafür bedarf es ein klares politisches Mandat.

Hier ist die Bundesregierung gefordert, die nötigen Beschlüsse zu fassen und die KfW Bankengruppe zu ermächtigen, für die Förderung von Klima- und Transformationsvorhaben im Globalen Süden mehr Mittel zum De-Risking von privaten Investitionen (z. B. über Garantien, Nachrangdarlehen oder Risikokapital) einzusetzen, Kreditkosten zu senken und selber höhere Mittel an den Kapitalmärkten aufzunehmen, um mehr Kredite vergeben zu können. Bei einer Senkung der aktuell sehr hohen Eigenkapitalquote von 25 Prozent auf das mittlere Niveau vergleichbarer Entwicklungsbanken wäre das möglich, ohne das AAA-Rating zu gefährden.

In der Studie werden acht Schritte vorgeschlagen, die KfW Bankengruppe konsequent zu einer Klima- und Transformationsbank weiterzuentwickeln. Viele von diesen könnten in dieser Legislaturperiode nicht nur beschlossen, sondern auch mindestens teilweise umgesetzt werden:

1. Einstellung aller Finanzierungen, die im Widerspruch zu den Zielen des Pariser Klimaabkommens stehen bis Ende 2024.
2. Aufwuchs der Klima- und Transformationsfinanzierung im Auslandsgeschäft der KfW auf eine Klimaquote von mindestens 50 Prozent bis 2027 bei allen Neuzusagen. Steigerung der Neuzusagen für besonders klimavulnerable Länder des Globalen Südens auf mindestens 50 Prozent aller Neuzusagen, die auf die Klimaquote angerechnet werden, bis spätestens 2030.
3. Mobilisierung von mindestens einer Billion Euro für transformative Investitionen in 2024 – 2033 durch die verstärkte Hebelung von Kapital Dritter mittels der Senkung von Investitionsrisiken durch Garantie- und Mischfinanzierungsinstrumente.
4. Steigerung der Neuzusagen für den Globalen Süden von 15 Mrd. Euro in 2022 auf mindestens 25 Mrd. Euro in 2025 (alle Neuzusagen, nicht nur Klima- und Transformationsfinanzierung).
5. Weiterentwicklung des integrierten Risikomanagements für Klima- und Transformationsrisiken und Ausbau entsprechender Kapazitäten in der KfW-Bankengruppe.
6. Erweiterung der indikatorbasierten Wirkungsmessung um ein Paris-kompatibles Zielsystem einschließlich von Zwischenzielen.
7. Schaffung von Transformationstransparenz für das gesamte Auslandsgeschäft der KfW Bankengruppe sowie Etablierung eines übergeordneten Steuerungssystems einschließlich von EU-Taxonomiekonformen Transformationsfahrplänen für KfW Entwicklungsbank, IPEX Bank und DEG.
8. Jährliche Fortschrittsberichte und Halbjahresbericht 2027 des Vorstandes zur Umsetzung des Transformationsfahrplans und beim Erreichen der folgenden Kennzahlen.

Fünf neue Kennzahlen für die KfW als internationale Klima- und Transformationsbank

1. **Konsequente Umsetzung der Ziele und Grundsätze des Pariser Abkommens einschließlich der Einstellung aller neuen Finanzierungen, die nicht mit dem 1,5 Grad-Ziel kompatibel sind, bis spätestens Ende 2024**
2. **Transparente Klimaquote von 50 % bis 2027**
3. **Mobilisierung von mindestens einer Billion Euro für transformative Investitionen in 2024 – 2033**
4. **Steigerung der Neuzusagen für den Globalen Süden insgesamt von 15 Mrd. Euro in 2022 (49 % des internationalen Geschäftes) auf mindestens 25 Mrd. Euro in 2025**
5. **Steigerung der Neuzusagen für besonders klimavulnerable Länder des Globalen Südens bis spätestens 2030 auf mindestens 50 Prozent aller Neuzusagen, die auf die Klimaquote angerechnet werden**

Aufgrund ihrer Größe und Bedeutung kommt der KfW eine herausragende Rolle beim Schutz globaler öffentlicher Güter zu. Sie könnte und sollte eine wichtige Brückenfunktion zwischen öffentlichen und privaten Investoren einnehmen.



1. Warum wir neue Ansätze der Transformationsfinanzierung brauchen

Die weltweit weiter steigenden Emissionen vor allem in urbanen Räumen, im Gebäudebereich sowie beim Verkehr stehen stellvertretend für die großen, noch lange nicht bewältigten Herausforderungen der Transformation. Zugleich liegt auf der Hand, dass das Erreichen von Treibhausgasneutralität, Klimaresilienz und den Zielen nachhaltiger Entwicklung im Globalen Süden finanziell eine noch weitaus größere Herausforderung ist als in wohlhabenden Industrieländern wie Deutschland. Unbesehen davon bleibt das Gelingen der Transformation Vorausset-

zung für die erfolgreiche Begrenzung der globalen Erwärmung: Der Schutz des Klimas als globalem öffentlichem Gut funktioniert in einer vernetzten Welt nur gemeinsam. Die rechtzeitige Transformation droht aktuell aber in einer großen Zahl von Ländern des Globalen Südens zu scheitern, weil die Finanzierung von Transformationsprojekten oft nicht geklärt ist, während gleichzeitig die Folgekosten des Klimawandels immer stärker steigen und die Verschuldungssituation von öffentlichen Haushalten und Unternehmen diesen Ländern den Handlungsspielraum nimmt.

1. Warum wir neue Ansätze der Transformationsfinanzierung brauchen

Diese Situation ist mit den klassischen Mitteln der Entwicklungsfinanzierung offensichtlich nicht mehr in den Griff zu bekommen. Die international sehr breit, in Deutschland hingegen eher zurückhaltend geführten Diskussionen über die Finanzierung der Transformation haben gezeigt, wie gewaltig die Finanzierungslücke und wie groß der Reformbedarf der internationalen Finanzarchitektur ist. Daran wird auch die ohnehin um Jahre zu spät kommende Einhaltung der 100 Milliarden US-Dollar-Klimafinanzierungszusage der Industrieländer gegenüber den Entwicklungsländern nichts Grundlegendes ändern: Gemessen am globalen Finanzierungsbedarf ist selbst diese Summe eher der berühmte Tropfen auf den heißen Stein. Gleichwohl ist es derzeit unwahrscheinlich, dass in den nächsten Jahren, in denen sich entscheiden wird, ob das 1,5 Grad-Ziel noch in Reichweite gehalten werden kann, die Transfers aus öffentlichen Haushaltsmitteln des Globalen Nordens in den Globalen Süden deutlich steigen.

Neue Ansätze der Transformationsfinanzierung sind also erforderlich. Nicht von ungefähr richtet sich verstärktes Augenmerk auf die Rolle, die nationale und multilaterale Entwicklungsbanken mit ihrer beträchtlichen potenziellen Hebelwirkung auf das ausreichend vorhandene private Kapital spielen können. Deutschlands Entwicklungsbank, die KfW Bankengruppe, gerät besonders in den Blick, nicht nur, weil sie zu den größten und finanziell potentesten nationalen Entwicklungsbanken zählt, sondern auch, weil sie die eigene Umwandlung in eine Transformationsbank zu ihrem wichtigsten strategischen Ziel erklärt hat.

Die Stiftung Klimaneutralität beauftragte Climate & Development Advice folgende drei Fragenkomplexe zu beantworten.

1. Welcher Finanzierungsbedarf besteht in transformationsorientierten Ländern des Globalen Südens, welche spezifischen Finanzierungsschwierigkeiten sind gegeben und welche Instrumente sind erfolgversprechend, um diese zu überwinden oder zumindest zu mindern?
2. Wie ist die KfW Bankengruppe schon aufgestellt, um die bestehende Finanzierungslücke zu

schließen und welchen konkreten Beitrag hat sie hierbei bislang geleistet?

3. Was wäre erforderlich, um die KfW Bankengruppe konsequent in eine vorbildliche Klima- und Transformationsbank weiterzuentwickeln, und welche Maßnahmen können noch in dieser Legislaturperiode ergriffen werden, um diesen Prozess zu forcieren?

Dieses Papier gibt basierend auf der Einschätzung von Expertinnen und Experten sowie der Analyse der vorliegenden Literatur eine erste Einschätzung des Potenzials und der erforderlichen Maßnahmen zur konsequenten Weiterentwicklung der KfW Bankengruppe in eine Klima- und Transformationsbank. Die Beantwortung dieser Fragen ist von erheblicher Relevanz für eine erfolgreiche Klimaaußen- und Entwicklungspolitik, insbesondere für das Gelingen wichtiger Transformationsvorhaben der Bundesregierung wie den neuen «Just Energy Transition Partnerships» und anderen Klima- und Entwicklungspartnerschaften. Bei diesen zählen adäquate Finanzierungslösungen zu den Schlüsselfaktoren.

In dieser Studie werden die beiden Begriffe der internationalen Klima- sowie der Transformationsfinanzierung verwendet. Unter internationaler Klimafinanzierung verstehen wir alle Beiträge, die auf das Erreichen der Pariser Klimaziele – Treibhausgasneutralität und Klimaresilienz – einzahlen. Üblicherweise werden hierbei die sogenannten Rio-Marker für Klimaschutz und für Klimaanpassung verwendet, sofern es sich um Mittel der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung (ODA-Mittel) handelt. Bei der Erfassung der Klimafinanzierung über die Rio-Marker wird unterschieden in Investitionen, die vorrangig dem Klimaschutz und der Klimaanpassung dienen, sowie Investitionen, die diese Ziele nur als Nebenziele verfolgen. Diese wichtige Unterscheidung geht bei der üblichen Ausweisung der Klimafinanzierung von Staaten oder auch Entwicklungsbanken aber zumeist verloren. Das führt dazu, dass Klimafinanzierungsquoten häufig höher ausfallen als die Kernquote an Investitionen, die tatsächlich vorrangig dem Klimaschutz oder der Klimaanpassung dienen. Für Investitionen, die nicht un-

ter die öffentliche Entwicklungsfinanzierung fallen, ist die Anwendung der Rio-Marker nicht verbindlich vorgegeben. Das macht es noch schwieriger, abzugrenzen, wie signifikant deren Beitrag zu Klimaschutz und Klimaanpassung ist.

Für den in dieser Studie ebenfalls verwendeten Begriff der Transformationsfinanzierung liegt keine allgemein gebräuchliche Definition vor. Diese Lücke kann diese Studie nicht schließen und es ist uns auch keine Definition der KfW Bankengruppe bekannt. Wenn wir den Begriff in dieser Studie nutzen, dann verstehen wir darunter vorrangig die finanzielle Förderung des Erreichens von sektorenübergreifender Treibhausgasneutralität in einer Geschwindigkeit, die mit der Einhaltung des 1.5 Grad-Ziels vereinbar ist. Gleichzeitig insinuieren wir mit dem Begriff der Transformationsfinanzierung, dass hiermit auch die Sicherstellung eines gerechten Überganges (Just Transition), von Klimaresilienz und das Erreichen der Ziele nachhaltiger Entwicklung gefördert werden können. Einen gerechten Übergang, Klimaresilienz und SDG-Kompatibilität verstehen wir dementsprechend als notwendige Rahmenbedingungen einer erfolgreichen Transformation zur Treibhausgasneutralität. Damit lehnt sich unser Transformationsverständnis an dasjenige der International High level Expert Group (siehe Abbildung 01, Seite 12) an.

Die Ausführungen zeigen, dass weiterer Klärungsbedarf besteht, um zu einer transparenten Abgrenzung der Klima- und Transformationsrelevanz von Finanzierungen zu gelangen. Ein Kriterium könnte etwa sein, welchen Beitrag Investitionen zum Erreichen der in Dubai bei COP28 vereinbarten Ziele der Verdreifachung der Erneuerbaren, der Verdoppelung der Energieeffizienz und des Ausstiegs aus fossilen Energiequellen leisten. In dieser Studie müssen wir auf eine klare Abgrenzung verzichten, arbeiten mit den verfügbaren Daten, weisen auf die Grenzen ihrer Aussagekraft hin und nehmen in Kauf, dass die hier ausgewiesenen Klimaquoten für das Auslandsgeschäft der KfW Bankengruppe mindestens teilweise zu hoch ausfallen dürften.

Wenn es gelingt, die KfW Bankengruppe in eine Klima- und Transformationsbank umzuwandeln, hät-

te dies Signalwirkung für viele andere Entwicklungsbanken. Eine Vorbildfunktion einzunehmen setzt aber voraus, innovative und passgenaue Antworten auf den transformativen Finanzierungsbedarf von Staaten und Unternehmen im Globalen Süden geben zu können – und letztlich zu einer neuen Form der Bewertung und Verteilung von Klima- und Transformationsrisiken zu gelangen. Dies hätte tiefgreifenden Einfluss auf das Geschäftsmodell der KfW Bankengruppe und würde im Ergebnis zu einem neuen Typus von Entwicklungsbank führen, bei dem der Schutz globaler öffentlicher Güter in den Mittelpunkt rückt.

Die vorliegende Analyse wurde erstellt von Thomas Hirsch (Gründer von Climate & Development Advice, Dipl.-Geograph) in Kooperation mit Sara Jane Ahmed (Gründerin des Financial Futures Center, Master of Science in Finance) und Martin Gück (Dipl.-Volkswirt).

Eingeflossen sind hierbei die Ergebnisse der Konsultation von Expertinnen und Experten aus Bundestag und Bundesministerien, Finanzbranche, Entwicklungsbanken und Entwicklungszusammenarbeit, Wissenschaft und Denkwerkstätten sowie nicht zuletzt aus Partnerländern. Wir bedanken uns bei allen Beteiligten für Ihre Anregungen und Erfahrungen, die uns wichtige Impulse geliefert haben. Wir haben die KfW Bankengruppe zu einer Stellungnahme zur Analyse eingeladen. In diesem Zusammenhang wurden uns seitens der KfW Entwicklungsbank weiterführende, bislang unveröffentlichte Daten zur Verfügung gestellt, die wir in unsere Analyse einbezogen haben (siehe u.a. Tabelle 10). Im Zuge unseres Austausches wurde nochmals deutlich, wie wichtig es ist, zu mehr Transparenz bei der Klima- und Umweltfinanzierung sowie zu einer klar abgrenzbaren Definition von Transformation und Transformationsfinanzierung zu gelangen. Hierüber im Gespräch zu bleiben, war eines der Ergebnisse dieses Austauschs.

Für die Inhalte der Analyse sind allein die Autorinnen und Autoren sowie die Stiftung Klimaneutralität als Auftraggeberin verantwortlich.

2. Transformativer Finanzierungsbedarf im Globalen Süden

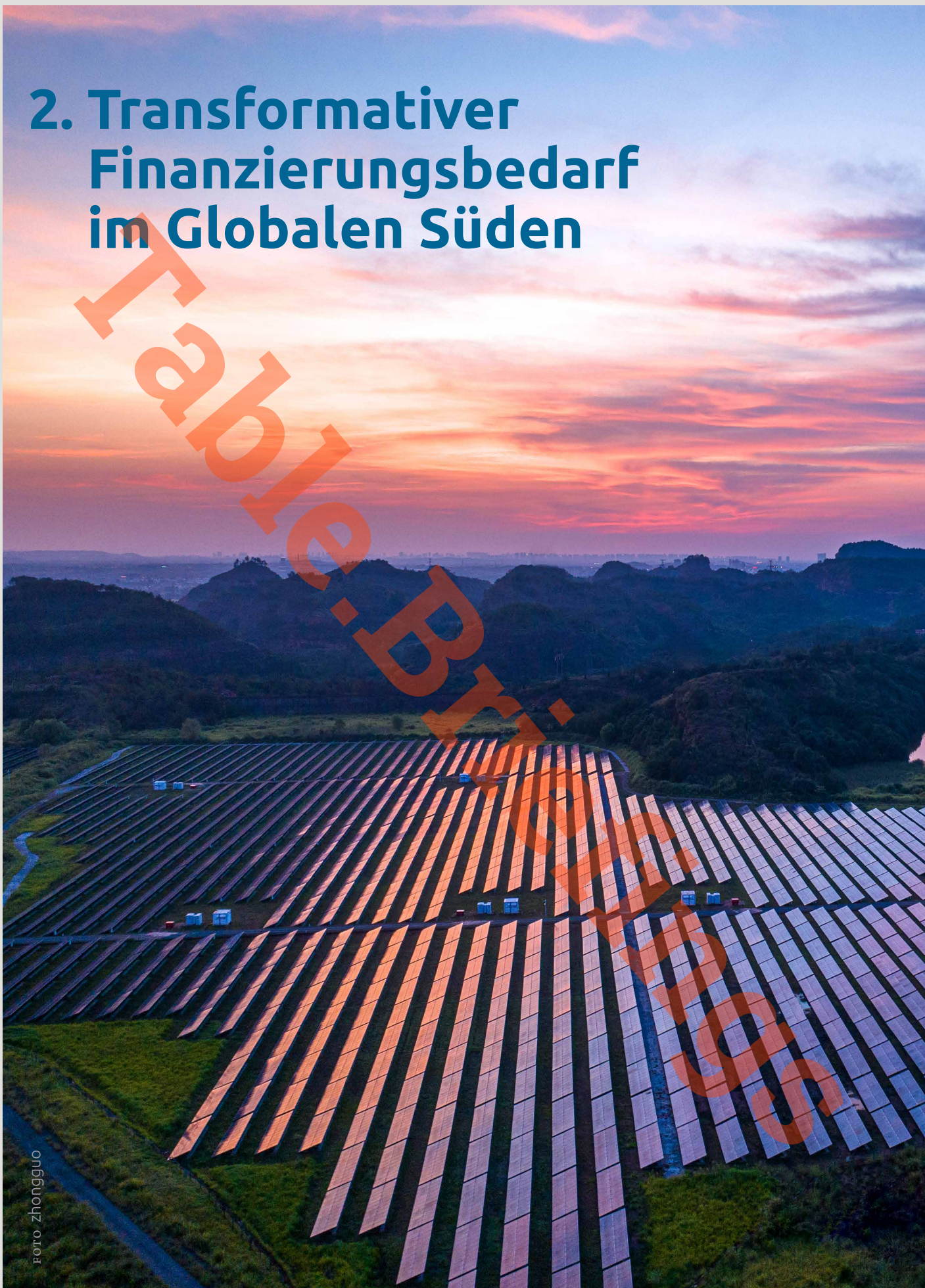


Foto: Zhongguo

Finanzierungsbedarf für die Transformation im Globalen Süden

Die Zusage der Industrieländer, dem Globalen Süden bis 2025 jedes Jahr mindestens 100 Milliarden US-Dollar an internationaler Klimafinanzierung zur Verfügung zu stellen, gilt als formelles Klimafinanzierungsziel. Die Zahl geht ursprünglich zurück auf COP15 (15. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention, 2009, Kopenhagen). Formell beschlossen bei COP16 in Cancún, wurde sie bei COP21 in Paris (2015) bestätigt und ihre Gültigkeit bis 2025 verlängert. Der Betrag vom 100 Milliarden US-Dollar wurde politisch entschieden, ist weder wissenschaftlich begründet noch spiegelt er den tatsächlichen Finanzierungsbedarf wider, der deutlich höher liegt. Berücksichtigt man die Geldwertentwicklung seit 2015, beläuft sich der inflationsbereinigte Wert heute nur noch auf zirka 60 Milliarden US-Dollar, was den Finanzierungsbedarf um ein Vielfaches unterschreitet. Zum Vergleich: Innerhalb von nur zehn Jahren haben allein die 58 Mitgliedstaaten des Climate Vulnerable Forum (CVF) nach eigenen Angaben mehr als eine halbe Billion US-Dollar an klimabedingten Schäden und Verlusten erlitten.¹ Der Ständige Finanzausschuss des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) hat den Investitionsbedarf für die Umsetzung der nationalen Klimabeiträge (Nationally Determined Contributions, kurz NDCs) der Staaten des Globalen Südens auf Grundlage der bis 2030 vorgesehenen Maßnahmen auf fast 9 Billionen US-Dollar beziffert.² Davon entfallen 42 Prozent auf afrikanische Staaten, 55 Prozent auf Asien und den Pazifik und 3 Prozent auf Lateinamerika und die Karibik. Der Sechste IPCC-Sachstands-Bericht hebt hervor, dass die weltweiten Investitionen zum Klimaschutz voraussichtlich um den Faktor 3 bis 6 steigen müssen, um die Pariser Klimaziele noch zu erreichen,³

während der Bericht der Unabhängigen Hochrangigen Expertengruppe zur Klimafinanzierung (IHLEG) den Investitionsbedarf des Globalen Südens (ohne China) bis 2025 auf rund 1 Billion US-Dollar jährlich und in den Folgejahren bis 2030 auf rund 2,4 Billionen US-Dollar pro Jahr taxiert⁴ (aufgeschlüsselt in ABB. 01)

Das internationale Finanzsystem muss also sehr viel höhere Investitionen für Transformationsprozesse im Globalen Süden mobilisieren als die jährlich 100 Milliarden US-Dollar. Die tiefgreifende Umgestaltung aller Volkswirtschaften ist erforderlich, um die globale Erwärmung auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen und um notwendige Anpassungen an die unvermeidbaren Klimaveränderungen vorzunehmen.

Entwicklungsbanken kommt bei der Finanzierung der Transformation eine hervorgehobene Rolle zu: **Ihre Investitionsentscheidungen bestimmen wesentlich mit über die Qualität, den Umfang und das Tempo der Transformation**, denn aus eigenen Kräften werden die meisten Länder des Globalen Südens die erforderlichen Investitionen nicht stemmen können, und die **internationalen Kapitalmärkte bleiben für Hochrisikoländer des Klimawandels solange verschlossen, wie Entwicklungsbanken nicht bereit sind, Investitionsrisiken erheblich zu senken**. Da viele Länder des Globalen Südens noch dazu unter hohen und wachsenden Schulden leiden, werden im Rahmen einer wirkungsvollen Transformation neben günstigen Krediten und Zuschüssen durch Entwicklungsbanken sowie Garantien und Risikokapital auch Maßnahmen zur Schuldenreduzierung erforderlich sein, um die Zahlungsfähigkeit dieser Länder im Transformationsprozess zu erhalten.

Gründe für die Finanzierungslücke

Der ohnehin große finanzielle Druck, unter dem viele Länder des Globalen Südens aufgrund schnell wachsender klimabedingter Schäden und Verluste stehen,

1 V20 (2022). Climate Vulnerable Economies Loss Report.

2 UNFCCC (2021). First report on the determination of the needs of developing country Parties related to implementing the Convention and the Paris Agreement.

3 IPCC (2023). AR6 Synthesis Report – Climate Change 2023.

4 IHLEG (2022). Finance for climate action: Scaling up investment for climate and development.

2. Transformativer Finanzierungsbedarf im Globalen Süden

Gründe für die Finanzierungslücke

ABB. 01 **Transformativer Investitionsbedarf im Globalen Süden bis 2030** in Mrd. USD pro Jahr.

Investitionskategorie	Unterkategorie	Erforderlicher Betrag
Stromnetz	Kohlenstofffreie Energieerzeugung	300 – 400
	Übertragung und Verteilung	200 – 250
	Speicher- und Sicherungskapazität	50 – 75
	Früher Ausstieg aus der Kohle	40 – 50
Verkehrssystem	Emissionsarme Verkehrsinfrastruktur	400 – 500
	Elektrifizierung der Flotten/Umstellung auf Wasserstoff	100 – 150
Industrie	Energieeffizienz	100 – 150
	Industrielle Prozesse	10 – 20
Gebäude	Elektrifizierung von Wärme-/Kältenetzen	20 – 40
	Energieeffizienz und Treibhausgasreduzierung	70 – 80
Grüner Wasserstoff	Produktion	20 – 30
	Transport und Lagerung	20 – 30
Gerechter Übergang	Gezielte Programme und soziale Absicherung	50 – 100
Schäden & Verluste	Bewältigung von Schäden und Verlusten	200 – 400
Klimaanpassung	Investitionen in Klimaresilienz	200 – 250
Erhalt und Wiederherstellung von Naturkapital	Nachhaltige Landwirtschaft	100 – 150
	Aufforstung und Naturschutz	100 – 150
	Biologische Vielfalt	75 – 100
Vermeidung von Methanemissionen	Verringerung der Methanemissionen aus fossilen Brennstoffen und Abfällen	40 – 60
Gesamtinvestitionsbedarf		2.000 – 2.855

QUELLE International High Level Expert Group (2022). Finance for climate action: Scaling up investment for climate and development.

Climate & Development Advice, 2024

hat sich in den letzten Jahren aufgrund von vier wesentlichen Treibern nochmals dramatisch erhöht:⁵ die **hohen Kosten der Pandemiebewältigung**, die damit eng verbundene, **wachsende Verschuldung**, die **Umschichtung von Anlagekapital** aus dem Globalen Süden in die Anlagemärkte des Nordens aufgrund von Zinsvorteilen sowie die **Erhöhung der fossilen Energie- und Nahrungsmittelpreise**, ausgelöst durch den russischen Krieg gegen die Ukrai-

5 Siehe hierzu u.a. die Bridgetown Initiative und V20 Climate Vulnerability Monitor

ne. Um die dadurch hervorgerufenen massiven Finanzierungsengpässe im Globalen Süden zu überwinden und um genügend Investitionskapital für die Transformation zu mobilisieren, sollte vor allem an **drei Hebeln** angesetzt werden:

Erstens müssten die hohen Kapitalkosten, unter denen gerade die gegenüber dem Klimawandel besonders anfälligen Länder des Globalen Südens leiden, deutlich gesenkt werden, damit sich Transformationsprojekte überhaupt rentieren: Für Fremdwährungskredite fallen dort derzeit Zinsen in Höhe von 6 - 28 Prozent an.

Zum Vergleich: In den großen westlichen Volkswirtschaften liegen die Kapitalkosten lediglich bei 1 - 4 Prozent und die Verschuldung erfolgt zumeist in Landeswährung.⁶ Die Kombination von hohen Kapitalkosten und einem beträchtlichen Währungsrisiko reduziert die Handlungsfähigkeit von Ländern des Globalen Südens, in kohlenstoffarme Technologien und Klimaanpassung zu investieren, dramatisch.

Ein wesentlicher Treiber hoher Kapitalkosten ist die Risikobewertung, die für diese Länder mit ihren (von Ausnahmen abgesehen) wenig entwickelten Kapitalmärkten häufig sehr hoch ausfällt. Zusätzlich kommen kostentreibende weitere Unsicherheiten und die zumeist geringe Erfahrung potenzieller Investoren mit diesen Ländern hinzu. Das führt zu hohen Risikoaufschlägen. Die Tabelle (ABB. 02) veranschaulicht typische Risiken, die von projektspezifischen bis hin zu allgemeinen Risiken reichen.

Zweitens benötigen Länder des Globalen Südens, die hohen Klimarisiken ausgesetzt sind, dringend **zusätzliche kurzfristige Liquidität**, um ihre zunehmend komplexen Krisen zu bewältigen. Im Laufe der letzten Jahre ist deren Auslandsverschuldung ständig gestiegen, unter anderem weil für die Bewältigung von Extremwetter-Ereignissen und der COVID-Pandemie immer weitere Kredite aufgenommen werden mussten. Inzwischen belaufen sich die kumulierten Schulden von 40 der weltweit am stärksten klimagefährdeten, zumeist kleinen Volkswirtschaften auf 818 Milliarden US-Dollar. Deren Schuldendienstzahlungen werden sich 2022-2029 auf 552 Milliarden US-Dollar belaufen, davon allein 77,6 Milliarden US-Dollar in 2024.⁷ Das betrifft vor allem die Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder (LDCs). Die sich hier abzeichnende **Liquiditätskrise** ist massiv, und das globale Finanzsystem hat sich bislang als unfähig erwiesen, auf die neuen Realitäten des Klimawandels angemessen zu reagieren. In der Folge geraten immer mehr Länder des Globalen Südens in

Haushaltsnotlagen oder Zahlungsunfähigkeit, und zwar nicht in erster Linie wegen langfristiger Zahlungsunfähigkeit, sondern aufgrund eines akuten Mangels an liquiden Mitteln in harter Währung.

Bei diesen kurzfristigen Liquiditätsproblemen sind die **internationale Gemeinschaft und Zentralbanken gefordert**, mit öffentlichen Finanzmitteln zu helfen: Umschuldung, Debt-for-Climate-Swaps und die Einführung von Naturkatastrophen- und Pandemie-Klauseln in Kreditverträge, welche im Eintrittsfall eine unmittelbare Aussetzung des Schuldendienstes sowie die Laufzeitverlängerung des Darlehens bewirken, schützen die Interessen von Schuldern und Gläubigern und können neue finanzielle Ressourcen mobilisieren. Auch wenn die Haupt-Gläubiger in der sich anbahnenden Schuldenkrise die multilateralen Entwicklungsbanken sowie China⁸ sind, könnte eine Entschuldungsinitiative westlicher Staaten eine positive Hebelwirkung entfalten.

Drittens sind **fossile Energie-Unternehmen** auch in vielen Staaten des Globalen Südens sehr einflussreich, was zu strukturellen Abhängigkeiten und häufig erheblichen Außenhandelsdefiziten führt, sofern es sich um Länder handelt, die auf den Import fossiler Energieträger angewiesen sind. Diese Abhängigkeiten erschweren die Reform **transformationshinderlicher politischer und regulatorischer Rahmenbedingungen**.

Bislang ist wenig geschehen, um die Finanzierungslücke zu schließen – trotz weitreichender Möglichkeiten der Entwicklungsbanken und obwohl inzwischen viel über **De-Risking** zur Reduzierung der Kapitalkosten geredet wird. Zum einen ist der wichtige Schritt einer signifikanten Zuteilung von Sonderziehungsrechten des Internationalen Währungsfonds (IWF) an Hochrisikoländer des Klimawandels nur begrenzt erfolgt. Zum anderen blockiert der anhaltend große Einfluss der fossilen Energieunternehmen auf ganze Volkswirtschaften eine beschleunigte Umlenkung von Investitionen in die Transformation.

6 Trading Economics. Interest rate: <https://tradingeconomics.com/country-list/interest-rate>

7 Siehe: V20 (2022). V20 Debt Review. Vulnerable Group of Twenty.

8 Siehe u.a. Horn, S. et al. (2023). China as an International Lender of Last Resort.

2. Transformativer Finanzierungsbedarf im Globalen Süden Konsequenzen der Finanzierungslücke

ABB. 02 Typische Gründe für finanzierungsbezogene Risikoaufläufe im Globalen Süden

Technologiebezogene Risiken, die für neue Technologien höher liegen	Technologiebezogene finanzielle Risiken von Projekten mit Erneuerbaren Energien oder Klimaanpassungstechnologien, z.B. wegen Unwägbarkeiten bei der energetischen Potenzialanalyse, der prognostizierten Leistung, den Erträgen, den Konstruktions- und Wartungskosten
Risiken des Geschäftsmodells	Risiko (tatsächlich oder vermeintlich), dass ein neues, noch nicht erprobtes Geschäftsmodell sich nicht bewährt, z.B. weil die tatsächlichen Erlöse einer umlagefinanzierten Solaranlage unter den Prognosen liegen
Operative Risiken	Risiko, dass unvorhergesehene betriebliche Herausforderungen die Projektkosten deutlich steigen lassen
Politische Risiken	Infrastrukturprojekte haben eine lange Lebensdauer und Vertragslaufzeiten, die weit über die Amtszeit einer Regierung hinausreichen. Mit Regierungswechseln gehen politische Risiken für Investitionsprojekte einher, z.B. Nichteinhaltung von Verträgen; ein weiteres Beispiel wäre ein öffentliches Verkehrsprojekt, das sich nicht vollständig über die NutzerInnen finanziert, sondern teilweise auch aus Subventionen; diese könnten gestrichen werden, wenn sich die Haushaltsprioritäten einer Regierung ändern; zu den harten politischen Risiken gehören auch das Risiko der Enteignung und der Einschränkung der Währungsconvertibilität.
Regulatorische Risiken	Mit einem Regierungswechsel können sich die rechtlichen Rahmenbedingungen und Vorschriften so verändern, dass sie negative Auswirkungen auf das Finanzierungsmodell eines Investitionsprojektes während der Bau- oder Betriebsphase haben. So können beispielsweise verfahrensbezogene Änderungen beim Landerwerb zu kostspieligen Verzögerungen führen, Änderungen der Einspeisevergütung die Wirtschaftlichkeit des Projekts beeinträchtigen, künftige Änderungen der Pläne für die netzunabhängige Elektrifizierung zu einem Ausstieg des Versorgungsunternehmens aus dem Netz führen, usw.
Risiken des Vertragspartners (staatseigene Unternehmen)	Im Zusammenhang mit den regulatorischen bzw. politischen Risiken kann es zu Vertragsbrüchen oder Ausfällen staatlicher Vertragspartner kommen.
Risiken des Vertragspartners (private Unternehmen)	Private Vertragspartner oder Abnehmer können ganz oder teilweise ausfallen; mit abnehmender (oder nicht vorhandener) Bonität derselben wächst das Ausfallrisiko. Bei Transformationsprojekten mit vulnerablen Partnern (z.B. Kleinverbraucher, ländliche Kunden, einkommensschwache Gemeinden) ist dieses Risiko besonders hoch.
Technologiebezogene Risiken, die für neue Technologien höher liegen	Technologiebezogene finanzielle Risiken von Projekten mit Erneuerbaren Energien oder Klimaanpassungstechnologien, z.B. wegen Unwägbarkeiten bei der energetischen Potenzialanalyse, der prognostizierten Leistung, den Erträgen, den Konstruktions- und Wartungskosten

Climate & Development Advice, 2024

Konsequenzen der Finanzierungslücke

Die **Verzögerung der Transformation, nicht zuletzt infolge der Finanzierungslücke, führt zu Wohlstandsverlusten, einer Verschärfung der globalen Ungleichheit und weiter steigenden Treibhausgasemissionen**. Gleichzeitig werden vulnerable Staaten zunehmend fragiler, die Verschmutzung von Umweltgütern wie Luft und Wasser nimmt zu und Fortschritte bei Geschlechtergerechtigkeit, dem Zugang zu Bildung, Gesundheit und sozialen Sicherungssystemen

werden ausgebremst. Durch den Klimawandel sind den Mitgliedstaaten des Climate Vulnerable Forum zwischen 2009 und 2020 500 Milliarden US-Dollar an Wohlstands-Zuwachs entgangen.⁹ Der IWF kommt zu dem Ergebnis, dass mit jedem Prozentpunkt, um das das Klimarisiko zunimmt, die Einkommensungleichheit um 1,5 Prozentpunkte wächst.¹⁰ Der Climate Vul-

9 V20 (2022). Climate Vulnerable Economies Loss Report.

10 IMF (2022). For Whom the Bell Tolls: Climate Change and Income Inequality.

2. Transformativer Finanzierungsbedarf im Globalen Süden Konsequenzen der Finanzierungslücke

Risiken des Geschäftsmodells	Risiko (tatsächlich oder vermeintlich), dass ein neues, noch nicht erprobtes Geschäftsmodell sich nicht bewährt, z.B. weil die tatsächlichen Erlöse einer umlagefinanzierten Solaranlage unter den Prognosen liegen
Operative Risiken	Risiko, dass unvorhergesehene betriebliche Herausforderungen die Projektkosten deutlich steigen lassen
Politische Risiken	Infrastrukturprojekte haben eine lange Lebensdauer und Vertragslaufzeiten, die weit über die Amtszeit einer Regierung hinausreichen. Mit Regierungswechseln gehen politische Risiken für Investitionsprojekte einher, z.B. Nichteinhaltung von Verträgen; ein weiteres Beispiel wäre ein öffentliches Verkehrsprojekt, das sich nicht vollständig über die NutzerInnen finanziert, sondern teilweise auch aus Subventionen; diese könnten gestrichen werden, wenn sich die Haushaltsprioritäten einer Regierung ändern; zu den harten politischen Risiken gehören auch das Risiko der Enteignung und der Einschränkung der Währungskonvertibilität.
Regulatorische Risiken	Mit einem Regierungswechsel können sich die rechtlichen Rahmenbedingungen und Vorschriften so verändern, dass sie negative Auswirkungen auf das Finanzierungsmodell eines Investitionsprojektes während der Bau- oder Betriebsphase haben. So können beispielsweise verfahrensbezogene Änderungen beim Landerwerb zu kostspieligen Verzögerungen führen, Änderungen der Einspeisevergütung die Wirtschaftlichkeit des Projekts beeinträchtigen, künftige Änderungen der Pläne für die netzunabhängige Elektrifizierung zu einem Ausstieg des Versorgungsunternehmens aus dem Netz führen, usw.
Risiken des Vertragspartners (staatseigene Unternehmen)	Im Zusammenhang mit den regulatorischen bzw. politischen Risiken kann es zu Vertragsbrüchen oder Ausfällen staatlicher Vertragspartner kommen.
Risiken des Vertragspartners (private Unternehmen)	Private Vertragspartner oder Abnehmer können ganz oder teilweise ausfallen; mit abnehmender (oder nicht vorhandener) Bonität derselben wächst das Ausfallrisiko. Bei Transformationsprojekten mit vulnerablen Partnern (z.B. Kleinverbraucher, ländliche Kunden, einkommensschwache Gemeinden) ist dieses Risiko besonders hoch.
Besondere Schwierigkeiten von Kleinprojekten bzw. Projekten mit kleinen und mittleren Unternehmen	Dezentrale Projekte und Projekte mit kleinen und mittleren Unternehmen, die charakteristisch sind für die meisten Entwicklungsländer, haben zumeist einen begrenzten finanziellen Umfang. Gleichzeitig sind die administrativen Anforderungen (z.B. Due-Diligence-Prüfung) ähnlich oder gleich wie bei größeren Projekten, stellen aber die Beteiligten aufgrund geringerer Erfahrung vor größere Herausforderungen. Das führt oft dazu, dass Finanzinstitutionen Großprojekte bevorzugen. Entsprechende Anreizsysteme mit Bonus-Zahlungen verstärken diese Tendenz.

QUELLE International High Level Expert Group (2022). Finance for climate action: Scaling up investment for climate and development.

nerability Monitor¹¹ listet folgende Hauptwirkungen der globalen Erwärmung auf:

- **Globale Verdoppelung der Einkommensverluste** bei 2 Grad Celsius globaler Erwärmung gegenüber 1,5 Grad;
- **Bis zu 66 Prozent höhere Inflation** bei 2 Grad Celsius gegenüber 1,5 Grad Celsius;

- **Um bis zu 0,65 Prozent höhere mittlere Zinssätze** in Asien und Europa;
- **Dürren** – Zunahme der Dürreereignisse pro 20 Jahre um das 4-8-fache bei 1,5°C, um das 8-12-fache bei 2,0°C und um das 12-14-fache für das langfristige Szenario ohne Klimaschutzmaßnahmen;
- **Sinkende Einkommen in der Landwirtschaft** bei 600 Millionen Landwirten weltweit, darunter zu 90 % Kleinbauern und Subsistenzlandwirte;

11 CVF & V20 (2022). Climate Vulnerability Monitor, 3rd Edition: A Planet on Fire.

2. Transformativer Finanzierungsbedarf im Globalen Süden

Konsequenzen der Finanzierungslücke / Strategien und Beispielprojekte zur Schließung der Finanzierungslücke

- **Die Zahl der klimabedingten (zu 90 Prozent hitzebedingten) Todesfälle** bei Menschen über 65 Jahren **könnte** bis zum Ende des Jahrhunderts um den Faktor 15 steigen, wenn keine Klimaschutzmaßnahmen ergriffen werden, und 3,4 Millionen Todesfälle pro Jahr erreichen, davon 1 Million in Indien. 91 Prozent des prognostizierten Anstiegs der hitzebedingten Todesfälle könnten durch eine Begrenzung des Anstiegs der globalen Durchschnittstemperatur auf 1,5 °C vermieden werden, wohingegen es nur 56 Prozent wären, wenn die mittlere Temperatur auf 2 °C ansteigen würde;
- Aufgrund von **Hitzestress** wird ohne Gegenmaßnahmen bis Ende des Jahrhunderts **jede fünfte Arbeitsstunde mit schwerer körperlicher Arbeit verloren gehen**. In einem 1,5 Grad-Szenario würde der Verlust 7,6 Prozent betragen. **Arbeitsverluste betreffen vor allem wärmere Regionen**. Die höchsten Zuwächse beim Verlust von Arbeitsstunden sind in den wärmsten Breitengraden der Erde zu verzeichnen – Zentralafrika, Westafrika, Südasien und Südostasien.

Strategien und Beispielprojekte zur Schließung der Finanzierungslücke

Für den Abbau von Hindernissen für transformative Investitionen in Ländern des Globalen Südens ist ein Bündel an Maßnahmen unter Beteiligung öffentlicher, bi- und multilateraler sowie privater Investoren erforderlich. Der Bericht der durch die COP-Präsidentschaft eingesetzte Unabhängigen Hochrangigen Expertengruppe (IHLEG)¹² betont die Notwendigkeit, **spezielle Finanzierungsprogramme zu entwickeln und ein günstigeres Investitionsklima zu schaffen**. Die Kombination dieser beiden Faktoren müs-

se in konkrete Projekt-Pipelines münden.¹³ Ein gutes Beispiel für die Schaffung eines guten Investitionsklimas sind die sogenannten **Climate Prosperity Plans**, die derzeit von CVF-Mitgliedstaaten als **gesamtwirtschaftliche transformative Investitionsstrategien** entwickelt werden mit dem Ziel, ein Klima des Vertrauens zu schaffen und aufzuzeigen, welche prioritären transformativen Investitionen in Klimaschutz und Klimaanpassung bis 2030 in den jeweiligen Volkswirtschaften vorgesehen sind, um diese Länder trotz der Klimarisiken auf einen Entwicklungspfad zu bringen, der zu Wohlstand führt.¹⁴ Die Verdoppelung der Anpassungsmaßnahmen und die dezidierte Berücksichtigung der spezifischen Bedingungen in diesen Ländern sind Schlüsselfaktoren, um die jeweiligen Erwerbsgrundlagen sowie funktionale Volkswirtschaften zu erhalten und den besonderen Erfordernissen der durch kleine und mittlere Unternehmen geprägten Wirtschaftsstruktur gerecht zu werden. Um die erforderlichen finanziellen Mittel schnell, günstig und passgenau zu mobilisieren, **empfiehlt die IHLEG:**¹⁵

- den raschen Abschluss von Investitionsprojekten in großem Umfang,
- den massiven Aufwuchs nationaler und internationaler privatwirtschaftlicher Investitionen,
- die Verdreifachung der jährlichen Mittelzuflüsse von multilateralen Entwicklungsbanken (MDBs) und anderen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen innerhalb von fünf Jahren,
- die Verdoppelung der internationalen Klimafinanzierung bis 2025 gegenüber 2019, verbunden mit der Ausweitung innovativer und kostengünstiger Finanzierungsoptionen (einschließlich Sonderziehungsrechten, freiwilligen Kohlenstoffmärkten, Philanthropie und Garantien), und
- die Lösung der Schulden- und Liquiditätsprobleme.

12 Für die Liste der IHLEG Mitglieder siehe: IHLEG (2022). Finance for climate action. Scaling up investment for climate and development

13 IHLEG (2022). Finance for climate action: Scaling up investment for climate and development.

14 <https://www.v-20.org/climate-prosperity-plans>

15 ebenda

2. Transformativer Finanzierungsbedarf im Globalen Süden Strategien und Beispielprojekte zur Schließung der Finanzierungslücke

Bei der internationalen Finanzierung der Energiewende im Globalen Süden hat es durchaus Innovationen gegeben: Die angelaufene Aushandlung von **Just Energy Transition Partnerships (JETPs)** zwischen den G7 und ausgewählten Ländern wie Südafrika, Indonesien, Vietnam und Senegal sowie in Zukunft möglicherweise auch Indien, sind ein Beispiel dafür, wie Ländern des Globalen Südens mit milliardenschwerer internationaler Unterstützung unter Federführung der öffentlichen Hand dabei geholfen werden kann, den Aufwuchs an Erneuerbaren Energien zu beschleunigen und ihre Abhängigkeit von fossilen Energieträgern rascher zu beenden.

Die im Falle Südafrikas eingerichtete, mit 12 Milliarden US-Dollar ausgestattete langfristige gemischte Kreditfazilität dient der Refinanzierung des staatlichen südafrikanischen Energieversorgers ESKOM und soll es diesem ermöglichen, die Stilllegung seiner Kohlekraftwerke zu beschleunigen und diese gleichzeitig durch erneuerbare Energien zu ersetzen. Die JETP mit Indonesien dürfte sich auf 20 Milliarden US-Dollar an öffentlichen und privaten Mitteln belaufen, um dort einen beschleunigten Kohleausstieg zu ermöglichen. Gleichzeitig hat die Asian Development Bank (ADB) als multilaterale Bank den sogenannten Energy Transition Mechanism (ETM) aufgesetzt, um die Halbierung der Laufzeit der Kohlekraftwerke und den Umstieg auf «saubere Energien» innerhalb von 15 Jahren zu ermöglichen. Auf privatwirtschaftlicher Ebene hat das philippinische Unternehmen AC Energy (ACEN) den weltweit ersten Energiewende-Mechanismus auf Kapitalanlegerebene eingeführt, der es ACEN ermöglicht hat, sich von seinem 246-MW-Kohlekraftwerk zu trennen, dass frühzeitig stillgelegt wird.

Darüber hinaus gibt es auch zunehmend **neue und innovative Ansätze, um das Finanzierungsrisiko für transformationsrelevante Projekte so zu senken, dass private Anleger sich beteiligen**, was sie sonst nicht tun würden. Dafür sind aber bi- oder multilaterale öffentliche Mittel erforderlich. Das **EU-Garantieprogramm des European Fund for Sustainable Development Plus (EFSD+)** bietet etwa Garantien für vorrangige Entwicklungsprojekte und -initiativen. Ein wichtiges Merkmal dieses Bürgschaftsprogramms ist es,

dass die Bürgschaften des EFSD+ nicht zu kommerziellen Preisen angeboten werden, d.h. das Bürgschaftsprogramm wird durch Geberkapital finanziert. Im Gegenzug wird von den so finanziell abgesicherten Projekten erwartet, dass sie entwicklungsfördernd wirken. Nachfolgend sind einige Projekte aufgeführt, die durch dieses Garantieprogramm unterstützt worden sind.¹⁶

- Bürgschaftsprogramm für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum (AgreenFi), initiiert von der französischen Entwicklungsbank (AFD), bestehend aus einer Garantie in Höhe von 156 Millionen Euro, die 526 Millionen Euro an Gesamtinvestitionen mobilisieren soll. Die Initiative bietet Garantien für lokale Finanzinstitute in Subsahara-Afrika und in der EU-Nachbarschaft zur Unterstützung von kleinsten, kleinen und mittleren Unternehmen, die in der Landwirtschaft oder in ländlichen Gebieten tätig sind oder von der Covid 19-Pandemie betroffen waren.
- Förderprogramm für Erneuerbare Energien für (hauptsächlich ländliche) Gebiete in Subsahara-Afrika: Initiiert wurde es von der spanischen Entwicklungsbank (COFIDES), bestehend aus einer 20-Millionen-Euro-Garantie, mit der über 81 Millionen Euro an Gesamtinvestitionen mobilisiert werden sollen. Die EU-Garantie ermöglicht es COFIDES, in Partnerschaft mit dem Privatsektor Kredite für Projekte mit Erneuerbaren Energien zu vergeben, wobei der Schwerpunkt auf ländlichen Gebieten in Subsahara-Afrika sowie auf Gebieten ohne Zugang zu Energie liegt.
- FMO-Ventures-Program, initiiert von der niederländischen Entwicklungsbank FMO, bestehend aus einer EFSD-Garantie in Höhe von 40 Millionen Euro, die bis zu 200 Millionen Euro an Gesamtinvestitionen mobilisieren soll. Das FMO-Ventures-Programm ist eine Fondsstruktur,

¹⁶ European Commission (2021). European Fund for Sustainable Development Plus (EFSD+).

2. Transformativer Finanzierungsbedarf im Globalen Süden

Strategien und Beispielprojekte zur Schließung der Finanzierungslücke

ABB. 03 **Typologie transformativer Projekte und ihre Finanzierungsquellen**

LEGENDE

- Primäre Finanzierungsquelle
- Sekundäre Finanzierungsquelle

QUELLE Angepasst auf Grundlage von IHLEG (2022).
Finance for climate action. Scaling up investment for climate and development.

		Investitions- und Ausgabenschwerpunkte
		Finanzierungsformen
Umgestaltung des Energiesystems	Stromversorgungssystem	Kohlenstofffreie Erzeugung
		Übertragung und Verteilung
		Speicherung und Reservekapazität
		Frühzeitiger Ausstieg aus der Kohle
	Transportsystem	Emissionsarme Verkehrsinfrastruktur
		Elektrifizierung der Verkehrsmittel/ Wasserstoff
	Industrie	Energie-Effizienz
		Industrielle Prozesse
	Gebäude	Elektrifizierung
		Energieeffizienz und Treibhausgasreduzierung
Grüner Wasserstoff		Herstellung
		Transport und Speicherung
	Gerechter Übergang	Gezielte Programme und Sicherheitsnetze
Bewältigung von Schäden und Verlusten		
Reaktion auf Klimaschocks und Aufbau von Widerstandsfähigkeit		
Investitionen in Naturkapital		Nachhaltige Landwirtschaft
		Aufforstung und Naturschutz
		Biodiversität
Verringerung der Methanemissionen aus fossilen Brennstoffen und Abfällen		

die direkte Kapitalbeteiligungen an jungen Start-up- und Scale-up-Unternehmen in den Bereichen Fintech, Energiezugang und Agritech sowie indirekte (Dachfonds-)Investitionen in technologieorientierte Risikokapitalfonds vor allem in Afrika und den europäischen Nachbarschaftsländern sowie in bestimmten Teilen Asiens anbietet.

Eine weitere Möglichkeit, wie der Einsatz öffentlicher Mittel privates Kapital mobilisieren kann, ist die **Gewährung von Zuschüssen**, um private Investitionen zu motivieren. So können Investitionsrisiken gesenkt werden, etwa indem Zuschüsse als **«First Loss»-Kapital** in gemischten Finanzierungen eingesetzt werden. Auch hierzu hat die EU ein Finanzierungsprogramm aufgelegt, wobei sichergestellt wird, dass vor allem die Projek-

2. Transformativer Finanzierungsbedarf im Globalen Süden Strategien und Beispielprojekte zur Schließung der Finanzierungslücke

Externe Finanzierungsquellen, die zur Unterstützung von Investitionen und Ausgaben benötigt werden						Bedarf
Privat		MDB	Konzessionäre Finanzierung	Schuldenfreie Finanzierung		bis 2030 in Milliarden US-Dollar
Größtenteils autonomes privates Finanzwesen, gut definierte Renditen, kürzere Laufzeiten	Private Finanzierung mit Risikominderung, längere Laufzeiten, politische und technologische Risiken	Langfristige Finanzierung durch Multilaterale Entwicklungsbanken (MDB), solide wirtschaftliche Erträge, lange Laufzeiten und Spillover-Effekte	Konzessionäre Finanzierung (bilateral und multilateral), Mangel an klar definierten Renditen, schwache Kreditwürdigkeit der Länder	Schuldenfreie Finanzierung, begrenzte monetarisierte Rendite, globale externe Effekte		
						300 - 400
						200 - 250
						50 - 75
						40 - 50
						400 - 500
						100 - 150
						10 - 20
						10 - 20
						20 - 40
						70 - 80
						20 - 30
						20 - 30
						50 - 100
						200 - 400
						200 - 250
						100 - 150
						100 - 150
						75 - 100
						40 - 60

te und deren Endnutzer profitieren. Von diesem Blending-Programm haben zum Beispiel profitiert:

- Green for Growth Fund: Von der European Investment Bank (EIB) und der KfW initiiert, bestehend aus nachrangigen (first loss) «C-Aktien» in Landeswährung, bereitgestellt von der EU-Kommission, sowie vorrangigem Kapital,

bereitgestellt von den beiden Entwicklungsbanken; der Fonds tätigt Investitionen in umweltfreundliche Projekte in ausgewählten Ländern, sowohl in Form von Kreditlinien für lokale Finanzinstitute als auch durch Direktinvestitionen.

- Finanzierungsfazilität für nachhaltige Energieeffizienz in Kirgisistan (KyrSEFF), initiiert von

2. Transformativer Finanzierungsbedarf im Globalen Süden

Strategien und Beispielprojekte zur Schließung der Finanzierungslücke

der European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), bestehend aus einem Investitionszuschuss in Höhe von 6,8 Millionen Euro für eine Gesamtfazilität von 20 Millionen Euro. Die KyrSEFF ist ein gemischter Fonds aus EU- und EBRD-Kapital, der Energieeffizienzprojekte in Privathaushalten und in der Industrie unterstützt, indem er Darlehen (Kreditlinien) an die teilnehmenden lokalen Finanzinstitute (Geschäftsbanken) vergibt, die diese an Kreditnehmer aus dem Privatsektor weiterleiten.

- Africa Grow: Die KfW Entwicklungsbank hat im Auftrag des BMZ und gemeinsam mit der Allianz Global Investors den Dachfonds Africa Grow mit dem Ziel aufgelegt, bis 2030 150 kleine und mittlere Unternehmen sowie Start-Ups zu fördern und so 25 000 neue Arbeitsplätze zu schaffen. Der Fonds stellt hierfür Eigenkapital zur Verfügung. Von dem Anfangskapital des Fonds von 170 Millionen Euro kommen 85 Millionen vom BMZ, 30 Millionen von der KfW-Tochter DEG und der Rest von der Allianz Global Investors.¹⁷

Die Beispiele zeigen, **dass bereits ein Mix an innovativen Finanzierungsinstrumenten für die Finanzierung transformativer Projekte im Globalen Süden eingesetzt wird – jedoch bei weitem nicht in ausreichendem Maß.** Garantien etwa machen bislang weniger als fünf Prozent der Gesamtfinanzierung durch multilaterale Institutionen aus. Insgesamt **ist die bilaterale öffentliche Finanzierung, der wichtigste Indikator für den direkten Beitrag der Industrieländer an den Finanzierungskosten der Transformation im Globalen Süden, seit 2016 nicht mehr messbar gestiegen.** Öffentliche bilaterale und multilaterale Quellen müssten schneller und in größerem Umfang eingesetzt werden, um öffentliche Investitionen zu unterstützen, private Finanzierungen zu katalysieren und die Mittel für besonders einkommens-

schwache, klimaverwundbare Länder aufzustocken.¹⁸ Die vorstehende Grafik (ABB. 03, SEITE 18) veranschaulicht die Typologie von Transformationsprojekten und deren typische Finanzierungsquellen entlang des Investitionsbedarfs bis zum Jahr 2030.

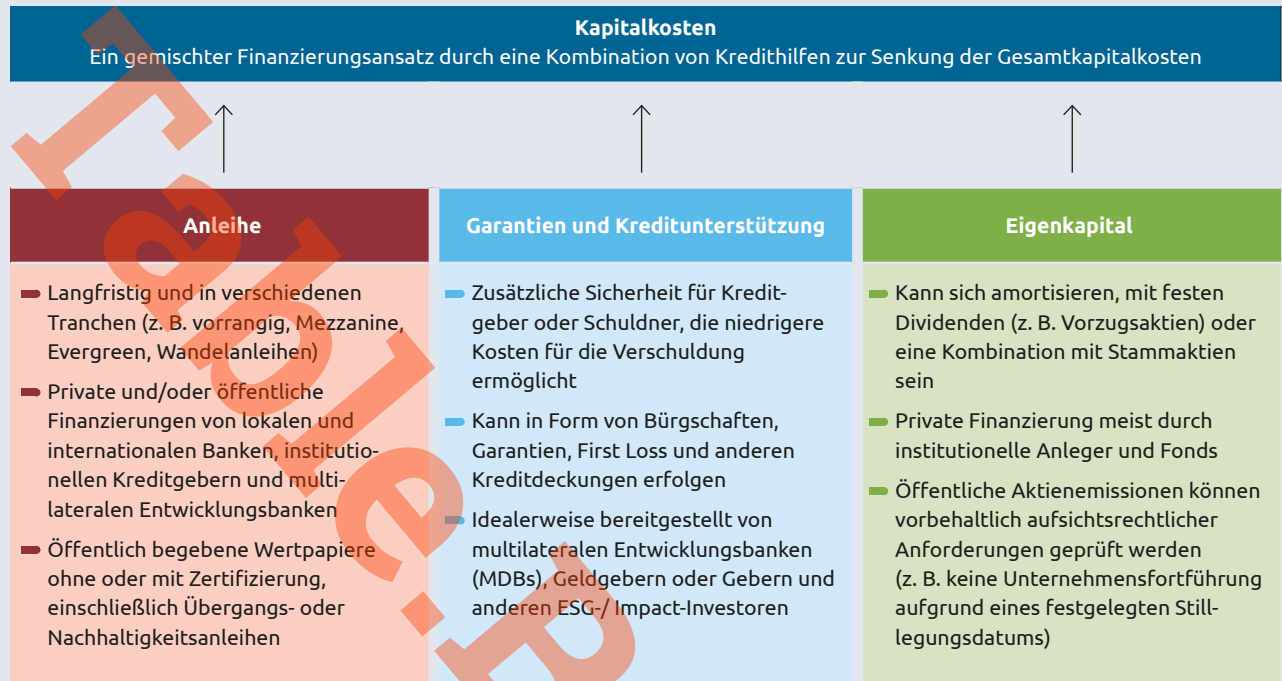
Was die Ansätze zur Schließung der Finanzierungslücke bei der Bewältigung und Verringerung von klimabedingten Schäden und Verlusten anbetrifft, wurden ebenfalls innovative Ansätze entwickelt. Dazu zählen Ex ante Finanzierungspakete, die vor dem Eintreten eines Extremereignisses (z. B. Hurrikan, Dürre) vereinbart werden und automatisch zur Auszahlung kommen, sobald ein vorab festgesetzter Schwellenwert (z. B. Überschreiten einer bestimmten Windgeschwindigkeit, anhaltende Dürre über eine Mindestzahl von Tagen) überschritten wird. Weitere Finanzierungs-Innovationen hat es gegeben bei der Stärkung sozialer Sicherungssysteme im Falle von Klimaextremereignissen, beim verbesserten regionalen und kommunalen Risikotransfer oder bei der Absicherung von Krediten gegen Extremereignisse, um nur einige Beispiele zu nennen. Die Ausweitung von im Voraus vereinbarten Finanzierungspaketen ist sehr wichtig, um im Katastrophenfall schnell über finanzielle Mittel zur verfügen. Ohne solche im Voraus vereinbarten Finanzierungen dauert es in der Regel etwa neun Monate, bis finanzielle Mittel nach einer Katastrophe bereitgestellt werden, wenn sie überhaupt bewilligt werden. Auch die Vereinbarung parametrischer (klimabezogener) Trigger für die Auslösung von Zahlungen ist von großem Mehrwert, damit Zahlungen auf der Grundlage von wissenschaftlichen Daten und Erkenntnissen bereitgestellt werden, anstatt nachträglich zunächst eine umständliche Schadenbewertung vornehmen zu müssen, bei der die Beweislast häufig bei den Geschädigten liegt.

18 IHLEG (2022). Finance for climate action: Scaling up investment for climate and development. Seite 31

17 Allianz (2019). KfW und Allianz legen Fonds für gemeinsame Investitionen in afrikanische Unternehmen auf.

2. Transformativer Finanzierungsbedarf im Globalen Süden Mix von Finanzierungsinstrumenten und -dienstleistungen

ABB. 04 **Mischfinanzierung zur Senkung der Kapitalkosten**



QUELLE: Climate Smart Ventures (2023)

Climate & Development Advice, 2024

Transformativer Mix von Finanzierungsinstrumenten und -dienstleistungen

Beratung und Vermittlung

Für die **Entwicklung einer transformativen Projekt-Pipeline**, für die sorgfältige Projektplanung sowie eine maßgeschneiderte Projektfinanzierung ist die **Beratung durch erfahrene Teams von größter Bedeutung**. Auch für die **Replikation und Skalierung erfolgreicher Projekte** sowie den Wissenstransfer und Aufbau entsprechender Fachexpertise im Globalen Süden ist die Bereitstellung entsprechender Beratungsleistungen zentral. Besonders wichtig, weil in vielen Ländern unterentwickelt, sind Kapazitäten für die **strategische und technische Beratung von wertschöpfenden Transformationsprozessen** hin zu Treibhausgasneutralität und Klimaresilienz (im Sinne etwa von Climate Prosperity Plans) sowie die Finanzberatung, um eine nachhaltige Projektfinanzierung und Geschäftsabwicklung sicher

zu stellen. Bei der Finanzierung kommt es vor allem darauf an, die im Regelfall sehr hohen Kapitalkosten durch eine optimierte Mischfinanzierung zu senken.

Risikokapital (Venture Capital) und privates Beteiligungskapital (Private Equity)

Risikokapital- und Private-Equity-Fonds engagieren sich zunehmend im Bereich der Klimafinanzierung. Risikokapital wird üblicherweise in der Frühphase von Projekten benötigt, Beteiligungskapital in späteren Projektphasen. Bei Klimaprojekten im Globalen Süden ist in allen Projektphasen **vor allem Risikokapital erforderlich**. Das Eigenkapital von Risikokapital- und Beteiligungskapitalgesellschaften kann unter anderem in Form von Vorzugsaktien zur Verfügung gestellt werden, die zwar vorrangig liquidiert werden können, aber über eine attraktive Dividende oder andere Vorteile verfügen. Auch Investitionen in Stammaktien sind möglich, womit ein größeres Investitionsrisiko, jedoch auch erweiterte Mitbestimmungsrechte

2. Transformativer Finanzierungsbedarf im Globalen Süden

Mix von Finanzierungsinstrumenten und -dienstleistungen

ABB. 05 Förderliche Rahmenbedingungen für transformative Investitionen

Rechtliche und politische Rahmenbedingungen	Erläuterung
Rechtsstaatlichkeit und Rechtsschutz	Rechtsstaatlichkeit ist eine wesentliche Voraussetzung für die Schaffung eines Umfelds, in dem Verträge und Eigentumsrechte respektiert und durchgesetzt werden. Ein solider rechtlicher Rahmen gewährleistet, dass Investoren gegen unfaire Behandlung, Diskriminierung, Enteignung und Vertragsbruch geschützt sind. Ein zuverlässiges Justizsystem, das eine unparteiische und effiziente Streitbeilegung ermöglicht, ist für das Vertrauen von Investoren von entscheidender Bedeutung.
Stabilität und Berechenbarkeit	Investoren suchen Stabilität und Berechenbarkeit im politischen und rechtlichen Umfeld. Ein stabiler Rahmen stellt sicher, dass Politik, Vorschriften und Gesetze keinen ständigen Änderungen oder unvorhersehbaren Verschiebungen unterliegen. Diese Stabilität ermöglicht es Anlegern, langfristige Pläne zu machen, Risiken richtig einzuschätzen und auf die rechtliche Sicherheit ihrer Investitionen zu vertrauen.
Investitionsförderung und -erleichterung	Investitionsförderungs- und -erleichterungsmaßnahmen, einschließlich Anreizen können wirksame Instrumente sein, um Investitionen anzuziehen, sofern sie darauf abzielen, Marktversagen zu korrigieren und die Stärken des Investitionsumfelds eines Landes gezielt zu fördern.
Handelspolitik	Handelspolitische Maßnahmen können Investitionen fördern, indem sie die Möglichkeiten zur Nutzung von Größenvorteilen erweitern und die Integration in globale Versorgungsketten erleichtern, was die Produktivität und die Investitionsrenditen steigert.
Investorenfreundliche Regelungen	Das ordnungspolitische Umfeld sollte für Unternehmen und Investitionen förderlich sein. Gut durchdachte Vorschriften und Strategien sollten ein Gleichgewicht zwischen dem Schutz der Investoren, dem öffentlichen Interesse und der Erleichterung der Geschäftstätigkeit herstellen. Klare und transparente Vorschriften ohne unnötigen bürokratischen Aufwand fördern ein günstiges Investitionsklima.
Schutz der geistigen Eigentumsrechte	Ein starker Schutz der geistigen Eigentumsrechte ist entscheidend, um Investitionen in innovative und wissensbasierte Branchen anzuziehen.
Gute Regierungsführung und Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung	Eine transparente und rechenschaftspflichtige Regierungsführung sowie wirksame Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung sind entscheidend, um Investitionen anzuziehen. Investoren sind eher bereit, Kapital zu investieren, wenn sie darauf vertrauen können, dass ihre Investitionen nicht durch Korruption oder unfaire Praktiken beeinträchtigt werden. Maßnahmen wie Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen, Anti-Korruptionskommissionen und Mechanismen zur Rechenschaftslegung stärken das Vertrauen der Investoren.
Infrastruktur und Entwicklung des Finanzsektors	Eine solide Infrastrukturentwicklungspolitik stellt sicher, dass die knappen Ressourcen in die vielversprechendsten Projekte fließen und Engpässe beseitigt werden, die private Investitionen behindern. Eine wirksame Finanzsektorpolitik erleichtert es Unternehmen, Investitionsideen in einem stabilen Umfeld zu verwirklichen.
Politische Stabilität	Geordnete Regierungswechsel, das Ausbleiben größerer Konflikte und ein breiter politischer Konsens über die Wirtschaftspolitik schaffen ein günstiges Investitionsklima. Ein stabiles politisches Umfeld verringert die Unsicherheiten und Risiken, die mit politischen Umwälzungen oder einer Umkehrung der Politik verbunden sind.
Zugang zu Finanzmitteln	Ein gut funktionierendes Finanzsystem, das Zugang zu Kapital, Krediten und Investitionsmöglichkeiten bietet, unterstützt die Investitionstätigkeit. Solide Bankensysteme, robuste Kapitalmärkte und die Verfügbarkeit von Risikokapital oder Private-Equity-Finanzierungen tragen zu einem investorenfreundlichen Umfeld bei.

QUELLE OECD (2006). Policy framework for investments.

te und eine höhere Renditechance einher gehen. **Im Jahr 2021 investierten Risikokapital- und Beteiligungskapital-Fonds 53,7 Milliarden US-Dollar in Klimaprojekte. Davon kam jedoch nur ein geringer Teil dem Globalen Süden zugute.**¹⁹

Darlehen und Anleihen

Kredite können in Form von kommerziellen Schuldtiteln oder Anleihen (Wertpapieren) vergeben werden. Diese können verschiedene Arten von privaten und öffentlichen Schuldtiteln umfassen, die zu Marktpreisen bewertet werden. Sie können auch in Form von vorrangigen oder nachrangigen Anleihen oder als Kredite privater Kapitalgeber erfolgen, die zur Reduzierung der Transaktionskosten in der Regel größere Beträge bereitstellen. Bei den Investoren handelt es sich um internationale oder auch lokale Banken, Entwicklungsbanken, Exportkredit-Agenturen, institutionelle Anleger, Vermögensverwalter, Fonds und andere bis hin zu Kleinanlegern. In Anbetracht der aktuellen latenten Schuldenkrise in den Hochrisikoländern des Klimawandels wäre es derzeit wichtig, Möglichkeiten zur Steuerung des Liquiditätsrisikos zu schaffen, z. B. indem gefährdete Länder leichter Zugang zu offiziellen Liquiditätsfazilitäten zu angemessenen Bedingungen und ohne Strafgebühren erhalten, oder indem die **Laufzeiten und Tilgungsbedingungen für öffentliche Kredite verbessert** werden. Damit sinkt auch das Risiko, dass diese Länder ihren Zugang zum privaten Kapitalmarkt verlieren, der erforderlich ist, um weiter investieren zu können.

Konzessionäre (zinsvergünstigte) Finanzierung

Eine konzessionäre Finanzierung kann **in Form von Krediten oder Beteiligungskapital** erfolgen, wobei die Kapitalkosten unter den marktüblichen Konditionen liegen. Sie wird daher in der Regel von Entwick-

lungsbanken oder regierungsnahen Finanzinstitutionen bereitgestellt. Sie können als **Anker-Investor oder Risikominderer** fungieren, indem sie anderen Investoren gegenüber nachrangig sind. Außerdem haben konzessionäre Finanzierungen in der Regel geringere Renditeerwartungen und/oder einen längeren Zeithorizont einschließlich tilgungsfreier Zeiten.

Reformkredite

Als Reformkredite werden Budgethilfen vereinbart, die etwa die KfW im Auftrag der Bundesregierung an Regierungen vergeben kann, um vereinbarte Reformmaßnahmen umzusetzen. Damit kann **Transformation gezielt programmatisch, das heißt über Einzelprojekte hinausgehend, gefördert werden**. Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass so **mehr zusätzliche transformationsrelevante finanzielle Investitionen gehebelt werden**, und zwar sowohl Haushaltsmittel der Partnerländer als auch private Investitionen. Reformkredite werden international etwa von der Resilience and Sustainability Facility (RSF) des IWF in Form günstiger langfristiger Darlehen an Länder vergeben, die sich zu politischen Reformen verpflichten, um klimabezogene Risiken zu verringern, die ihre makroökonomische Stabilität bedrohen.²⁰

Zuschüsse

Zuschüsse sind die begehrteste Form der Finanzierung bei der zumeist öffentliche Geber Geld, Waren oder Dienstleistungen zur Verfügung stellen, ohne dass dafür eine Rückzahlung verlangt wird. Weil Zuschüsse aber knapp sind, sollten sie entweder für Projekte verwendet werden, die **ansonsten finanziell nicht tragfähig wären aber hohes Transformationspotenzial besitzen**, oder sie sollten mit anderen Finanzierungsformen kombiniert werden, **um Kapitalkosten zu senken** beziehungsweise bestimmte Risiken abzufedern.

Eine besondere Spielart sind **rückzahlbare Zuschüsse**, die dann rückzuzahlen sind, wenn vermittels der Zuschüsse erfolgreiche Projekte angeschoben wer-

¹⁹ BNEF (2022). Venture capital, PE invest \$53.7 billion in climate tech.

²⁰ IMF (2023). The Resilience and Sustainability Facility (RSF).

2. Transformativer Finanzierungsbedarf im Globalen Süden

Mix von Finanzierungsinstrumenten und -dienstleistungen

den, die selber wiederum Einkommen generieren. So kann die Entwicklung von mehr Projekten angereizt werden, auch von finanzschwachen Akteuren, denn das Projektentwicklungsrisiko wird abgemildert. Dieses Instrument setzt etwa die Project Preparation Facility des Green Climate Fund (GCF) ein.²¹

Währungsabsicherung

Viele Volkswirtschaften des Globalen Südens haben eher kleinere Kapitalmärkte, hohe Kapitalkosten und eine nationale Bankenlandschaft, die Schwierigkeiten hat, ohne internationale Unterstützung transformative Projekte in ihr Portfolio aufzunehmen. Um dennoch Investitionen anzuschieben, sind ausländische Investitionen erforderlich, die in der Regel in harten Währungen wie US-Dollar, Euro oder Yen erfolgen. Gegenüber diesen sind die weichen Währungen der Investitionsländer in der Regel sehr volatil. Damit werden **Währungsrisiken** leicht unkalkulierbar und **müssen** deshalb **abgesichert werden**. Weil die Absicherungskosten hoch sind, kann dies die Projektrentabilität unterminieren. Angesichts der hohen Komplexität der Absicherung von Wechselkursrisiken, die hochgradig spezialisierte Expertise erfordert, empfiehlt sich die **Zusammenarbeit mit spezialisierten Anbietern** (zum Beispiel TCX).²² Durch den **Einsatz von Zuschüssen können die Währungsabsicherungskosten gesenkt werden**, um Projekte rentabel zu machen.

Absicherung von Krediten

Um private Kapitalgeber zu motivieren, in Staaten des Globalen Südens in Transformationsprojekte mit potenziell hohen finanziellen Risiken zu investieren, sind neben der Währungsabsicherung häufig weitere risikomindernde Kreditabsicherungen erforderlich, die von Entwicklungsbanken geleistet werden können. Die Absicherung kann sowohl über **Garantien als auch über einen First-Loss-Mechanismus**²³ erfolgen. Garan-

tieprodukte funktionieren auf verschiedene Arten und **bewirken in der Regel hohe private Investitionen**. Durch Garantien kann also ein Vielfaches an privaten Mitteln gehiebelt werden. Deshalb ist ein **deutlich erhöhter Einsatz von Garantieinstrumenten durch Entwicklungsbanken eines der wirkungsvollsten Instrumente zum Schließen der Finanzierungslücke**.

Rechtliche und politische Rahmenbedingungen

Der Schaffung geeigneter rechtlicher und politischer Rahmenbedingungen kommt eine Schlüsselrolle zu, um langfristige Investitionssicherheit zu gewährleisten. In Abbildung 05 wird ein Überblick über die wichtigsten Elemente gegeben, die erforderlich sind, um transformative Investitionen anzuziehen.

Wesentlich für die langfristige Investitionssicherheit ist die Kreditwürdigkeit eines Landes, weshalb die Kapazitätsentwicklung der öffentlichen Finanzverwaltung neben der Förderung eines besseren Managements öffentlicher Investitionen in kohlenstoffarme und klimaresiliente Projekte **wichtige flankierende Maßnahmen des Aufwuchses der Transformationsfinanzierung** sind. Um mehr Investitionen zu mobilisieren, sind sowohl innovative Finanzmechanismen, einschließlich risikomindernder Instrumente, als auch die **Verbreiterung der Investorenbasis** von entscheidender Bedeutung. Um eine **breitere Investorenbasis** anzuziehen, können De-Risking-Instrumente und Währungsabsicherungen genutzt werden. In dem Maße, in dem Erfahrungen wachsen, werden sich Märkte vergrößern. Dann spielen die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen eine zunehmende Rolle, um hohe Vorlaufkosten zu senken, transformative Investitionen zu beschleunigen und liquide Märkte zu schaffen.

Im Folgenden soll analysiert werden, wie gut die institutionelle sowie strategische Aufstellung der KfW-Bankengruppe der geschilderten Bedarfslage entspricht, über welches transformationsrelevante Steuerungspotenzial sie verfügt, inwiefern die konzernweiten Finanzierungs- und Förderangebote den oben genannten Kriterien entsprechen und wie transformativ ihre Auslandsgeschäfte sind.

21 GCF (o.J.). Project Preparation Facility.

22 TCX Fund (o.J.). About the fund – who we are.

23 Climate Policy Initiative (2013). Risk Gaps: First-Loss Protection Mechanisms.

3. Beitrag der KfW zur internationalen Transformation

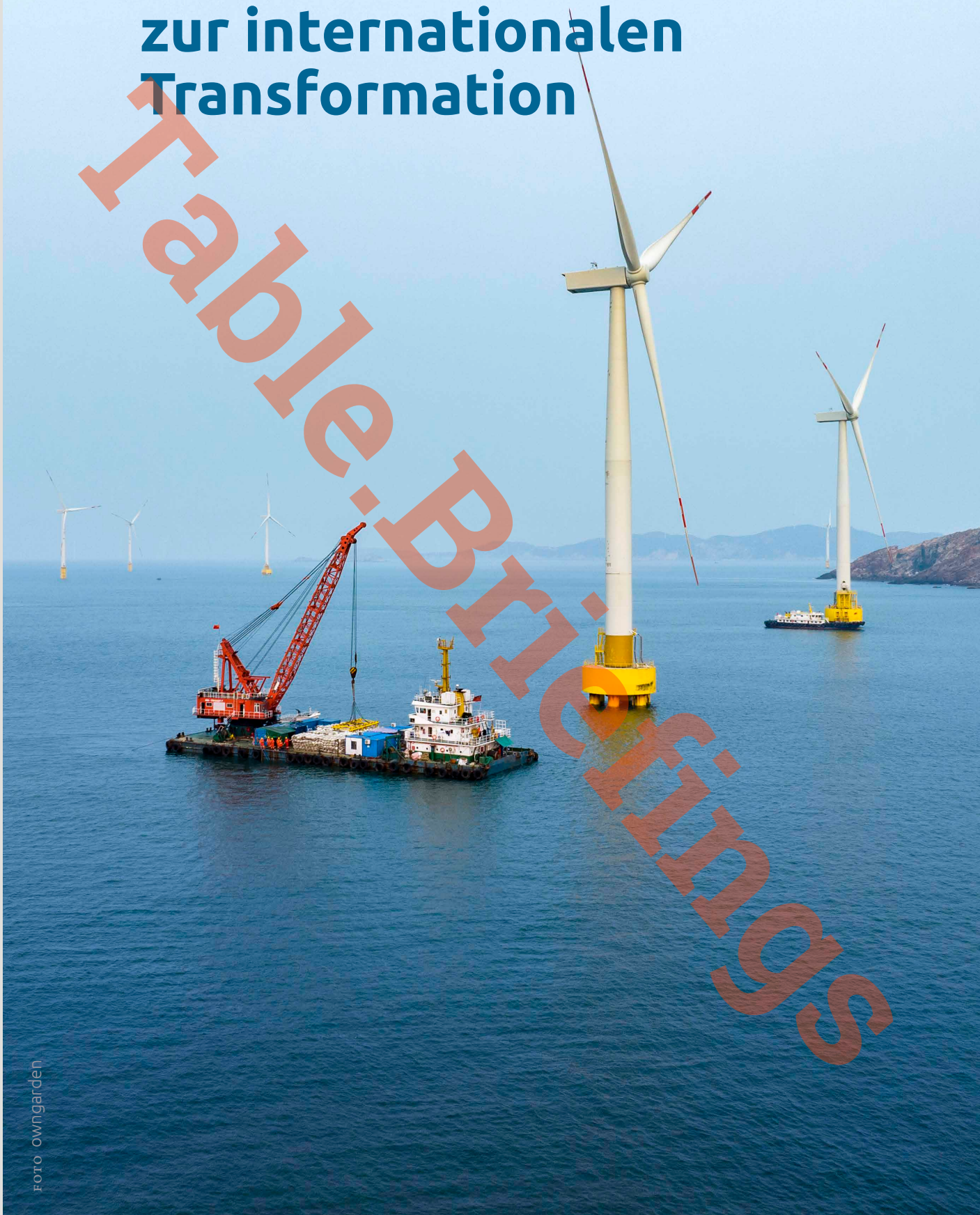


Foto: owngarden

3. Beitrag der KfW zur internationalen Transformation

Eignung des institutionellen Rahmens für eine Klima- und Transformationsbank

Eignung des institutionellen Rahmens für eine Klima- und Transformationsbank

Rechtsform und Geschäftsbereiche

Die KfW Bankengruppe ist ein **öffentlich-rechtliches Kreditinstitut**, an dessen Grundkapital von 3,75 Milliarden Euro der Bund mit 80 Prozent und die Länder mit 20 Prozent beteiligt sind. Der Bund haftet für die Darlehen und Schuldverschreibungen der KfW Bankengruppe sowie für deren Kredite an Dritte. Die **Rechts- und Fachaufsicht** obliegt dem **Bundesministerium der Finanzen** (BMF) sowie dem **Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz** (BMWK). Der Natur der Doppelspitze ist das Risiko zögerlicher Entscheidungen inhärent, wenn die beiden Ministerien unterschiedliche Ziele verfolgen.

Der Gesamtkonzern untergliedert sich in fünf Geschäftsbereiche mit einer Bilanzsumme, die sich Ende 2022 auf 554,6 Mrd. € belief. Im selben Jahr erhöhte sich das Neugeschäft bzw. Fördervolumen auf insgesamt 166,9 Mrd. €, wohingegen der Gewinn auf 1,37 Mrd. € zurückging und damit auf Höhe des Durchschnitts der letzten fünf Jahre lag²⁴. Die Geschäftsbereiche sind:²⁵

- **Inlandsförderung** von Privatpersonen, Unternehmen und Kommunen (Neugeschäft 2022: 135 Mrd. €);
- **KfW Capital**, eine hundertprozentige Tochter, die in deutsche und europäische Fonds investiert, welche Wagnis- und Wachstumskapital für innovative Technologieunternehmen bereitstellen (Neugeschäft 2022: 1,3 Mrd. €);
- **KfW Entwicklungsbank** für die Entwicklungsfinanzierung vorwiegend staatlicher Akteure im Globalen Süden im Auftrag von Bundesregierung und EU (Neugeschäft 2022: 10,9 Mrd. €);
- **Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG)** für die Beratung, Förderung und Finanzierung der deutschen Privatwirtschaft

bei Projekten im Globalen Süden (Neugeschäft 2022: 1,6 Mrd. €);

- **KfW IPEX-Bank** für die privatwirtschaftliche Export- und Projektfinanzierung inklusive Rohstoffsicherung und Klimaschutzprojekte weltweit (Neugeschäft 2022: 18,1 Mrd. €).

Zentrale gesetzliche Grundlage ihrer Geschäftstätigkeit ist das **Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau** (KfW-Gesetz) in der derzeit gültigen Fassung mit letzter Änderung vom Juni 2020.²⁶ Seit 2016 unterliegt die KfW Bankengruppe zumindest teilweise dem **Kreditwesengesetz** (KWG), auch wenn sie nicht als Kreditinstitut gemäß KWG gilt²⁷ und für sie deshalb auch weiterhin nicht die gleichen bankenaufsichtsrechtlichen Regeln gelten wie für Privatbanken.²⁸ Inwieweit die im KWG festgelegten bankenaufsichtsrechtlichen Normen Anwendung auf die KfW Bankengruppe finden, ist in der KfW-Verordnung mit derzeit letzter Änderung vom Februar 2023 geregelt.²⁹ Die entsprechende Aufsicht obliegt der **Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht** (BaFin) gemäß §7 des KWG, welche die beiden o.g. Ministerien über etwaige Maßnahmen gegenüber der KfW Bankengruppe unterrichtet. Vor allem erfordert das KWG, dass die KfW Bankengruppe ihre Geschäfte je nach Risikogewichtung stärker als zuvor mit **Eigenkapital** unterlegt, dass **schärfere Transparenzregeln** gelten und dass die **Digitalisierung** beschleunigt werden muss.

Die Frage, ob die teilweise Anwendung des KWG auf die KfW darüber hinaus zu einem Verlust an politischer Weisungsgebundenheit der KfW und zu einer schrittweisen Entwicklung hin zu einer «normalen» Geschäftsbank führt, wird kontrovers diskutiert. Viele KritikerInnen monieren, dass die KfW Bankengruppe

²⁴ KfW (2023). KfW-Konzernergebnis 2022.

²⁵ Ebenda

²⁶ KfW (2020). Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau.

²⁷ Bundesgerichtshof (2013). Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Kreditanstalt für Wiederaufbau und weiterer Gesetze.

²⁸ BMF (2022). Verordnung zur Änderung der KfW-Verordnung. Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen.

²⁹ KfW (2023). KfW Verordnung.

inzwischen sehr viel stärker (Führungs-)Personal aus der traditionellen Finanzbranche rekrutiere, vergleichbare Bonus-Systeme anwende und die ehemals renommierten Think Tank-Kapazitäten stark abgebaut habe. **Insbesondere dieser Abbau von Think Tank- und Beratungskapazitäten sowie die neu ausgerichteten internen Anreizsysteme hätten die Innovationsfähigkeit und die Bereitschaft zur Förderung von kleineren Projekten sowie von Projekten jenseits der üblichen Standards verringert.**³⁰ Weil diese Weichenstellungen aber grundsätzlich reversibel sind und weil sich mit der teilweisen Anwendung des KWG weder Mandat noch Rechtsform der KfW-Bankengruppe verändert haben, sondern lediglich die Transparenzpflichten und die Anforderungen an das finanzielle Risikomanagement partiell angehoben worden sind, gibt es keinen zwingenden Grund, von der politischen Steuerung der KfW-Bankengruppe gemäß ihrem öffentlich-rechtlichen Auftrag Abstand zu nehmen. **Das im KfW-Gesetz formulierte Mandat lässt breiten Raum, die KfW Bankengruppe sehr viel dezidierter als bislang auf den Schutz globaler öffentlicher Güter und die Finanzierung der Transformation nicht nur im Inland sondern auch international bzw. vor allem im Globalen Süden auszurichten.** Mit anderen Worten: Sie kann für die Finanzierung von Transformationsbelangen deutlich stärker ins Risiko gehen als sie das heute tut, wenn hierfür der politische Wille besteht und im Verwaltungsrat durchgesetzt wird. **Welchen Kurs die KfW einschlägt, obliegt letztlich der politischen Führung beziehungsweise der Bereitschaft, mehr von dieser walten zu lassen.**

Die KfW Bankengruppe als öffentlich-rechtliches Kreditinstitut **profitiert finanziell außerordentlich von der Haftung des Bundes** für alle ihre Darlehen und Schuldverschreibungen sowie für die von ihr gewährten Kredite an Dritte. Das ermöglicht es der

KfW Bankengruppe, sich **sehr günstig mit Kapital** zu versorgen, was in ihrem AAA-Rating zum Ausdruck kommt.

Als öffentlich-rechtliches Kreditinstitut ist die KfW Bankengruppe darauf verpflichtet, aus dem öffentlichen Interesse erwachsende oder **im öffentlichen Interesse stehende Aufgaben wahrzunehmen**.³¹ Diese sind im KfW-Gesetz in §2 spezifiziert.³² Darin heißt es, die KfW Bankengruppe habe die Aufgabe, im staatlichen Auftrag Fördermaßnahmen durchzuführen. Hierzu zählen neben u.a. «**Umweltschutz**», «**Infrastruktur**» sowie «**technischer Fortschritt und Innovationen**» im internationalen Bereich «Finanzierungen insbesondere für **international vereinbarte Förderprogramme** und die **entwicklungspolitische Zusammenarbeit**». Darüber hinaus wird im KfW-Gesetz als besondere Aufgabe der KfW Bankengruppe definiert, «**sonstige Finanzierungen im Interesse der deutschen und der europäischen Wirtschaft zu gewähren**», u.a. für «Projekte im Gemeinschaftsinteresse, die von der Europäischen Investitionsbank oder ähnlichen europäischen Finanzierungsinstitutionen mitfinanziert werden» sowie für Exportfinanzierungen.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben darf die KfW Bankengruppe an den Finanzmärkten Geschäfte betreiben, das heißt u.a. Wertpapiere kaufen und verkaufen sowie Maßnahmen zur Sicherstellung ihrer finanziellen Liquidität und Risikosteuerung betreiben.³³

Kredite, die die KfW Bankengruppe vergibt, müssen im Regelfall durch bankübliche Sicherheiten mittel- oder unmittelbar abgesichert sein. Der Verwaltungsrat kann jedoch auch Kredite ohne Sicherheiten bewilligen.³⁴ Dieser Passus im KfW-Gesetz verschafft den entscheidenden politischen Spielraum, auch risikobehaftete Finanzierungen, die im öffentlichen Interesse liegen und durch das KfW-Gesetz abgedeckt sind, zu tätigen. **Insofern kann sich die KfW Bankengruppe deutlich stärker für risikobehaftete transformative Belange**

30 Der Umstand, dass die Neuzusagen für klima- und umweltbezogenen Projekte der KfW Entwicklungsbank zwischen 2018 und 2023 zwar um 20 % gestiegen sind, die Anzahl dieser Projekte aber leicht rückläufig ist, scheint die Kritik zu bestätigen, dass der Trend zu weniger, dafür aber größeren Projekten geht.

31 Gabler Banklexikon (o.J.). Öffentliche Banken.

32 KfW (2020). Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau.

33 Ebenda

34 Ebenda

3. Beitrag der KfW zur internationalen Transformation

Eignung des institutionellen Rahmens für eine Klima- und Transformationsbank

im Globalen Süden engagieren, wenn die Politik ihr dafür ein Mandat erteilt und hierfür entsprechende Beschlüsse im Verwaltungsrat herbeiführt.

Governance und politische Kontrolle

Dem **Verwaltungsrat** als obersten internen Aufsichtsgremium obliegt die **politische Kontrolle der KfW-Bankengruppe**. Dessen Zusammensetzung ist in § 7 des KfW-Gesetzes festgelegt.³⁵ Demnach gehören dem Verwaltungsrat 37 Mitglieder an, von denen jeweils sieben auf Bundesministerien (BMF, BMWK, AA, BMDEV, BMEL, BMUV, BMZ), den Bundestag und die Bundesländer entfallen, sowie fünf auf Kreditinstitute, vier auf die Gewerkschaften, zwei auf die Industrie sowie jeweils ein Mitglied auf Kommunen, die Landwirtschaft, das Handwerk, den Handel und die Wohnungswirtschaft. Dass entgegen dem zunehmend transformationsorientierten Anspruch der KfW-Bankengruppe weder umwelt- noch entwicklungspolitische Verbände im Verwaltungsrat vertreten sind, ist vielfach kritisiert worden. Der Vorsitz im Verwaltungsrat obliegt alternierend für jeweils ein Jahr den Bundesministern der Finanzen und für Wirtschaft und Klimaschutz, da diese auch die Fach- und die Rechtsaufsicht über die KfW Bankengruppe innehaben. Die aktuelle Zusammensetzung des Verwaltungsrates³⁶ umfasst 9 Mitglieder mit CDU-Parteibuch, jeweils sieben Mitglieder gehören den Grünen und der SPD an, drei der FDP und bei zehn Mitgliedern ist eine Parteizugehörigkeit nicht bekannt. Es sollte ausgelotet werden, wie **eine Mehrheit im Verwaltungsrat für eine stärker transformative Ausrichtung der KfW Bankengruppe gewonnen werden kann**.

Qua KfW-Gesetz und Satzung zählt zu den wichtigsten **Aufgaben des Verwaltungsrates** die Berufung, Beratung und Überwachung des KfW-Vorstandes, die Kontrolle der Vermögensverwaltung und der strategischen Ausrichtung sowie das Treffen von bestimmten Investitionsentscheidungen. Ferner entscheidet

der Verwaltungsrat über die Genehmigung des Jahresabschlusses. Während bei der Berufung des KfW-Vorstandes früher oft die Parteizugehörigkeit ein wichtiger Faktor war, müssen heute Vorstände gemäß §§ 32, 33 KWG über eine spezifische Geschäftserlaubnis, den sogenannten Bankenführerschein, verfügen und damit solide fachliche Kompetenzen und Leitungserfahrung im Bankwesen nachweisen.

Dem aktuell sechsköpfigen **Vorstand** der KfW Bankengruppe unter Vorsitz von Stefan Wintels obliegt die Geschäftsführung nach Maßgabe des KfW-Gesetzes und der KfW-Satzung. Bis 2021 war Stefan Wintels zuletzt im Vorstand der Citigroup. Die anderen Vorstände, Katharina Herrmann (Inlandsförderung), Melanie Kehr (Operations), Christiane Laibach (Internationale Finanzierung), Bernd Loewen (Verwaltung & Personal) und Dr. Stefan Peiß (Risikomanagement) waren ebenfalls mehrheitlich in privaten Banken tätig, bevor sie zur KfW Bankengruppe wechselten. Ein spezifisch entwicklungs-, transformations- und klimapolitischer Hintergrund ist im aktuellen Vorstand nicht erkennbar. Angesichts der erklärten Zielsetzung, die KfW in eine Klima- und Transformationsbank umzuwandeln, wäre der Vorstand nun besonders gefordert, mit ambitionierten Schritten glaubwürdig zu unterstreichen, dass den deklarierten Zielen auch Umsetzungsmaßnahmen folgen, die einen messbaren Unterschied machen.

Gewinnverwendung

Seit Jahren erwirtschaftet die KfW Bankengruppe **konstant hohe Reingewinne** von deutlich über einer Milliarde Euro jährlich. Damit **verdient sie insgesamt so gut oder besser wie die anderen großen deutschen Kreditinstitute** – ein Umstand, der **Fragen nach der aktuellen Zielorientierung aufwirft**, handelt es sich bei der KfW Bankengruppe doch wie dargelegt um ein öffentlich-rechtliches Kreditinstitut, das dem öffentlichen Interesse zu dienen hat.³⁷ Ver-

³⁵ Ebenda

³⁶ KfW (2024). Der KfW-Verwaltungsrat und seine Ausschüsse. Stand 2024.

³⁷ Siehe: ntv (2013). Staatsbank KfW verdient mehr als jedes andere Geldhaus in Deutschland. Oder: Manager Magazin (2022). KfW-Bank erzielt 2021 Milliarden Gewinn.

antwortlich für die hohe Profitabilität sind im Wesentlichen die **hohen Zinsüberschüsse**, die den Förderaufwand deutlich übersteigen. Möglich werden diese Zinsüberschüsse durch die **sehr niedrigen Refinanzierungskosten** infolge der hohen Bonität aufgrund der **staatlichen Haftungsübernahme**. **Das verdeutlicht, dass es bei der KfW erheblichen Spielraum gibt, mehr beziehungsweise günstigere Finanzierungs- oder Risikoübernahmeangebote zu machen. Angesichts einer sehr hohen Kernkapitalquote von zuletzt knapp 25 Prozent³⁸ wäre es kein Problem, für den Schutz globaler öffentlicher Güter mehr zu investieren und auch weitaus stärker ins finanzielle Risiko zu gehen.** Das würde dem entsprechen, was gegenwärtig im Zuge der Reformdebatte um die Capital Adequacy Frameworks der multilateralen Entwicklungsbanken diskutiert wird. Zur Einordnung: Die Weltbank, deren Eigenkapitalquote zirka sechs Prozent unter derjenigen der KfW Bankengruppe liegt, hat unlängst eine weitere Senkung um einen Prozentpunkt beschlossen, um mehr Kredite vergeben zu können. Experten wie Professor Hans Peter Lankes, LSE Grantham Institute und Mitglied des G20 Panel on the Capital Adequacy of the Multilateral Development Banks,³⁹ hält für Entwicklungsbanken eine Eigenkapitalquote von 17 Prozent für ausreichend.

Das **KfW-Gesetz regelt die Gewinnverwendung in § 10**. Demnach findet eine Gewinnausschüttung nicht statt. Vielmehr ist der Reingewinn für die Rücklagenbildung zu verwenden. Auch wenn kein direkter Zufluss in den Bundeshaushalt stattfindet, können und werden erwirtschaftete Überschüsse genutzt, um Förderprogramme aufzulegen, die anderenfalls mit Bundeshaushaltsmitteln finanziert werden müssten. Insbesondere gilt dies für das Inlandsgeschäft.

38 <https://www.kfw.de/Über-die-KfW/Newsroom/>; die Kernkapitalquote muss nach KWG mindestens 6 Prozent betragen. Zum Vergleich: Die Deutsche Bank lag zuletzt bei zirka 12,5 Prozent.

39 CAF (2022). Boosting MDBs' investing capacity.

Strategisches Zielsystem und Wirkungsmessung

Die **Key Performance Indicators (KPIs)** als klassisches Instrument der Unternehmenssteuerung werden von der KfW Bankengruppe in deren strategischem Zielsystem definiert, mit den Aufsichtsreferaten in BMF und BMWK diskutiert und vom Verwaltungsrat beschlossen.

Im aktuell gültigen Strategischen Zielsystem 2027⁴⁰ definiert die KfW-Bankengruppe als ihr **strategisches Primärziel «die Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft zur Verbesserung der ökonomischen, ökologischen und sozialen Lebensbedingungen**. Um dies zu erreichen, fördert und finanziert die KfW als eine der größten Förderbanken der Welt Investitionen von Staaten, Kommunen, Unternehmen, Finanzinstitutionen und Privatpersonen in Deutschland, Europa und weltweit.»⁴¹

Darüber hinaus wird eine ganze Reihe von KPIs für **Sekundärziele** u.a. mit Blick auf Mobilisierung von privatem Kapital, deutsche Mittelstandsfinanzierung (Ziel: >40 %), Kunden- und Mitarbeiterorientierung, Risikomanagement, Eigenkapitalquote oder Nachhaltigkeit gesetzt. So werden mit Blick auf die Nachhaltigkeit u.a. **die 1,5°C-Kompatibilität der KfW-Finanzierungen** sowie eine mindestens Top 5-Positionierung im Durchschnitt aller relevanten Nachhaltigkeitsratings für Förder- und Entwicklungsbanken vorgegeben.⁴² Ebenfalls im strategischen Zielsystem enthalten – und wichtiger Bestandteil des jährlichen KfW-Nachhaltigkeitsberichtes⁴³ – ist die allerdings sehr weit definierte **Umweltquote**, die seit 2020 konzernweit mindestens bei 36 Prozent lag. 2022 lag sie im klassischen Fördergeschäft bei 59 Prozent, konzernweit aufgrund außerplanmäßiger Finanzierungen im Kontext von Energiekrise und dem Krieg

40 KfW (2022). Nachhaltige Förderung – Infografik.

41 KfW (2023). KfW-Nachhaltigkeitsbericht 2022.

42 Dieses Ziel wurde in den letzten Jahren mit Ausnahme von 2021 erreicht, siehe: KfW (o.J.). Die transformative Förderbank KfW.

43 KfW (2023). KfW-Nachhaltigkeitsbericht 2022.

3. Beitrag der KfW zur internationalen Transformation Eignung des institutionellen Rahmens für eine Klima- und Transformationsbank

Russlands in der Ukraine jedoch nur bei 36 Prozent (bzw. 60 Milliarden Euro) des gesamten Fördervolumens.⁴⁴ **Die Umweltquote sollte um eine Klima- oder Transformationsquote erweitert, erhöht und EU-Taxonomie-konform definiert werden.** Bei einer «harten» Klima- oder Transformationsquote sollte sichergestellt werden, dass nur solche Finanzierungen auf diese Quote einzahlen, die einen wirklich relevanten Beitrag zu Transformation bzw. Klimaschutz und Klimaanpassung leisten. Die Rio-Marker bieten hierfür keine hinreichende Grundlage.

Seit 2020 hat die KfW Bankengruppe damit begonnen, eine **indikatorbasierte Wirkungsmessung** aufzubauen, um schrittweise die Erreichung ihres strategischen Primärziels messbar und vergleichbar zu machen. Mit derzeit etwa 50 quantitativen Wirkungsindikatoren wird basierend auf einer Theorie des Wandels über Wirkungsketten modelliert, welchen Beitrag die KfW über Förderung und Finanzierung zum Erreichen der 17 SDGs leistet.⁴⁵ Umgesetzt wird das Vorhaben im Rahmen der beiden strategischen KfW-Projekte «Sustainable Finance» und «transForm». Dazu heißt es: «Als transformative Förderbank sieht sich die KfW in der Verantwortung, die ökonomische, ökologische und soziale Wirkung ihrer Förderaktivität systematisch zu erfassen, transparent zu machen und entsprechende Steuerimpulse für eine größere Effektivität daraus abzuleiten.»⁴⁶ Bei der Wirkungsbeobachtung werden für alle Indikatoren Daten automatisch erfasst, bewertet und für den Kundendialog ebenso wie für die Fortentwicklung des Förderinstrumentariums genutzt. Zwar erfolgt die Wirkungsmessung zunächst getrennt nach Geschäftsbereichen, jedoch in einer Form, die eine konzernweit aggregierte Betrachtung in einem zentralen Datenhaushalt ermöglicht.⁴⁷

44 <https://www.kfw.de/Über-die-KfW/Newsroom/>

45 Der KfW zufolge orientiert sich das System an internationalen Standards wie IRIS+ (www.thegiin.org) und den Green Bond Principles (siehe: ICMA (2022). Green Bond Principles. International Capital Market Association.)

46 Ebenda. Zur Methode siehe auch: KfW (2022). Das Wirkungsmanagement der KfW-Bankengruppe.

47 Ebenda

Parallel entwickelt die KfW Bankengruppe ein **Treibhausgas-Accounting**, um ihre **Klimawirkung zu erfassen und zu überwachen**. Hierbei handelt es sich um eine unternehmensweit einheitliche Methodik zur Abschätzung des CO₂-Fußabdrucks aller Finanzierungen, die schrittweise erweitert wird um zusätzliche Indikatoren wie eingesparte Emissionen, Einlagerung von THG, installierte Stromerzeugungskapazität mit Erneuerbaren Energien, installierte Erzeugungskapazität von Wasserstoff, eingesparte Energie, eingesparte Primärenergie an Gebäuden und weitere Indikatoren. **Weniger ausdifferenziert sind bislang die Indikatoren für die Messung von Klimaresilienz.** Hier besteht Verbesserungsbedarf. Neben den klimabezogenen Wirkungen werden auch Input-Indikatoren verwendet, d.h. die Finanzierungsvolumina für **Treibhausgasreduktion und Klimaanpassung werden erhoben**.

Für fossile Energieprojekte wurden ebenfalls Wirkungs-Indikatoren entwickelt, was den Schluss nahelegt, dass die KfW deren Förderung nicht so kurzfristig beenden wird, wie für das Einhalten der 1,5 Grad-Grenze erforderlich.

Insgesamt ist die indikatorbasierte Wirkungsmessung ein gutes, wenngleich ausbaufähiges und für sich allein genommen nicht hinreichendes Steuerungsinstrument. Damit ein solches Monitoring-System tatsächlich Auswirkungen auf die Förder- und Finanzierungspraxis hat, müssen wesentliche Ergebnisse in den jeweiligen Geschäftsfeldern verbindlich aufgegriffen und der Veränderungsbedarf definiert werden. Relativ vage Aussagen hierzu finden sich in den neun «Leitlinien des KfW-Wirkungsmanagements». Hier heißt es unter anderem in Leitlinie 3: «Die KfW adressiert das Risiko negativer Auswirkungen ihrer Finanzierungs- und Förderaktivitäten im Rahmen der jeweiligen Nachhaltigkeitsrichtlinien der Geschäftsbereiche.» Weiter heißt es in Leitlinie 9 nicht weniger unverbindlich: «Die KfW nutzt die aus dem konzernweiten Wirkungsmanagement gewonnenen Erfahrungen, um sicherzustellen, dass ihre Begleitung der Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft effektiv und ambitioniert bleibt.»⁴⁸

48 Ebenda, Anhang IV

Hier wird deutlich, dass die Wirkungsmessung der KfW Bankengruppe zwingend mit einem ambitionierten und konkreten Zielsystem einschließlich Zwischenzielen als Referenzrahmen für die Umsetzung ihres Transformationsanspruchs unterlegt werden muss, denn hierfür reichen die 17 SDGs mitnichten aus. Nur so kann es gelingen, mit der Finanzierungs- und Fördertätigkeit einen signifikanten Beitrag zum Erreichen der Pariser Klimaziele zu erbringen. Hierauf hat sich die Bank verpflichtet, sich als Transformationsbank definiert und diesen Anspruch zum strategischen Primärziel erhoben.

Nötige politische Beschlüsse für die Weiterentwicklung der KfW zur Transformationsbank

- Ein entsprechendes **politisches Mandat** erwirken und im Verwaltungsrat die Beschlüsse herbeiführen, die es ihr erlauben, für die Förderung transformationsorientierte Projekte im Globalen Süden stärker ins finanzielle Risiko zu gehen;
- durch die Senkung der Eigenkapitalquote von 25 % den **Finanzierungsspielraum** für den Schutz globaler öffentlicher Güter **ausweiten**;
- die Umweltquote zu erhöhen und um eine einheitlich definierte und transparente **Klimaquote** zu erweitern
- die **Wirkungsmessung** mit einem ambitionierten und konkreten **Zielsystem** als Referenzrahmen für die Umsetzung des Transformationsanspruchs unterlegen.

Umsetzungsinstrumente für den Transformationsanspruch der KfW

Im Folgenden wird analysiert, welchen Beitrag die von der KfW Bankengruppe konzernweit entwickelten Umsetzungsinstrumente zum Erreichen des eigenen Transformationsanspruchs leisten können.

Sustainable Finance Konzept

Das seit 2021 gültige, im internen transForm-Projekt erarbeitete **Sustainable Finance Konzept** zielt darauf ab, die KfW Bankengruppe zu «der digitalen Transformations- und Förderbank» weiter zu entwickeln, d.h. «im Finanzsektor eine Vorreiterrolle darin zu übernehmen, wie eine Bank bzw. Förderbank mit den ihr gegebenen Mitteln substanzielle Beiträge zur Erreichung der UN Sustainable Development Goals und des Pariser Klimaabkommens leisten kann.»⁴⁹

Die **vier Säulen** des Sustainable Finance Konzeptes sind das oben bereits vorgestellte **indikatorenbasierte Wirkungsmanagement**, **Sektorleitlinien für Paris-kompatible Finanzierung**, eine **Stärkung des ESG-Risikomanagements** sowie die Bereitstellung finanzbezogener **Nachhaltigkeitsdaten zur konzernweiten Umsetzung der EU-Taxonomie als zentrale Steuerungsinstrumente** einer künftigen Transformationsbank, die sich auf das 1,5 Grad-Temperaturlimit ausrichtet.⁵⁰ Im Folgenden werden diese Steuerungsinstrumente kurz dargestellt und analysiert.

Paris-kompatible Sektorleitlinien

Anfang 2023 hat die KfW-Bankengruppe die zweite Fassung der Kundenversion ihrer konzernweit geltenden «**Paris-kompatible Sektorleitlinien**»⁵¹ veröffentlicht und zuletzt im Dezember 2023 aktualisiert.⁵² Diese enthalten **sektorbezogene Mindestanforderungen für die KfW-Finanzierungsfähigkeit** und gelten für **alle Neuprojekte im Auslandsgeschäft**. Für inländische Förderprogramme bleiben geltende Förderrichtlinien in Kraft, werden aber schrittweise auf ihre Kompatibilität mit den Sektorleitlinien überprüft und angepasst.

Zur Funktion der Sektorleitlinien als wichtigem transformativen **Steuerungsinstrument** heißt es:

49 KfW (o.J.) Sustainable Finance.

50 KfW (2023). transForm: zentrales Umsetzungsprojekt für die Sustainable Finance Agenda der KfW Bankengruppe.

51 KfW (2023). Paris-kompatible Sektorleitlinien der KfW Bankengruppe.

52 Ebenda

3. Beitrag der KfW zur internationalen Transformation

Umsetzungsinstrumente für den Transformationsanspruch der KfW

ABB. 06 Anforderungen an Technologien nach KfW-Sektorleitlinie Stromerzeugungssektor

Technologien	Beschreibung	Zusagen im Zeitraum 1.1.2023 – 31.12.2024	Zusagen ab 1.1.2025
Transformative Technologien Fordern und Fördern	- Windkraft Onshore und Offshore - Photovoltaik (PV, inkl. Batteriespeicher als Hybride Kraftwerke) - Sonnenwärmekraftwerke (Concentrated Solar Power, CSP) - Wasserkraft- und Gezeitenkraftwerke - Geothermische Kraftwerke - Kraftwerke zur Stromerzeugung aus nachhaltiger Biomasse (Zertifizierung bzgl. Nachhaltigkeit erforderlich, z.B. Global Bioenergy Partnership (GBP), FSC oder RSPO, von der Europäischen Kommission (vorläufig) genehmigte freiwillige Zertifizierungssysteme) - Stromspeicher (wie bspw. Batterien zur Integration)	Mindestens 81,2% des Zusagevolumens der Stromerzeugungstechnologien je Geschäftsbereich	100% des Zusagevolumens der Stromerzeugungstechnologien je Geschäftsbereich
Transitionale Technologien Begrenzung des Anteils am Zusagevolumen	- Erdgaskraftwerke (ohne CCS) (Neubau und Modernisierung) - Öl-/Dieselkraftwerke (in Einzelfällen, Neubau und Modernisierung)	Max. 18,8% des Zusagevolumens der Stromerzeugungstechnologien je Geschäftsbereich	Keine Zusagen in transitionale Stromerzeugungstechnologien
Technologien ohne Quotenanrechnung	- Erdgaskraftwerke (mit CCS) - Müllverbrennung ohne energetische Nutzung ist bis Ende 2024 Paris-kompatibel und darf finanziert werden. Ab 2025 darf nur noch Müllverbrennung mit energetischer Nutzung finanziert werden	Keine Quotenanrechnung	Keine Quotenanrechnung

QUELLE OECD (2006). Policy framework for investments.

Climate & Development Advice, 2024

«Die KfW bekennt sich mit ihren Sektorleitlinien zum 1,5°C-Klimaziel und möchte im Einklang damit Verantwortung für eine klimafreundliche Transformation in Deutschland und weltweit übernehmen. In diesem Sinne hat die KfW die Weiterentwicklung der 2021 erstmals implementierten Sektorleitlinien im Jahr 2022 fokussiert vorangetrieben im Hinblick auf das 1,5°C-Ziel. Für die **Sektoren Stromerzeugung, Eisen- und Stahlherzeugung, Automobil, Luftfahrt, und Gebäude** wurden die Mindestanforderungen anhand des «Net Zero by 2050»-Szenarios der Internationalen Energieagentur (IEA) abgeleitet. Für den Sektor **Schifffahrt** wurde eine Steuerung erarbeitet, die in Ergänzung zum bisherigen technologiebasierten Vorgehen auf Basis des Sustainable Development Szenarios der IEA, das Schiff-

fahrts-Portfolio anhand von realen Emissionsdaten der finanzierten Assets auf 1,5°C steuert. Hierzu werden Informationen aus dem Poseidon Principles Rahmenwerk hinzugezogen.»⁵³

Die Sektorleitlinien haben eine Steuerungsfunktion und sind verglichen mit vielen anderen Entwicklungsbanken in ihren Geltungsbereichen **größtenteils relativ ambitioniert, spezifisch und konkret**, inklusive mit Blick auf die **sukzessive Verschärfung der klimabezogenen Anforderungen von Jahr zu Jahr** (beispielhaft siehe ABB. 06). Sie geben Orientierung und Planungssicherheit.

⁵³ Ebenda

Ihre **Schwäche** liegt neben verbleibenden Fragen der **Angemessenheit des Ambitionsniveaus** sowie der eingeräumten Übergangsfristen für die Förderfähigkeit von Projekten mit sehr begrenztem (oder nicht gegebenem) Transformationspotenzial vor allem im **begrenzten Anwendungsbereich: Viele finanzielle Förderungen der KfW im internationalen Geschäft unterliegen den Anforderungen aus den Sektorleitlinien nämlich nicht**. Das betrifft etwa nicht sektoral abgrenzbare Vorhaben von Finanzintermediären (z. B. Kreditinstituten) sowie allgemein gehaltene, das heißt nicht auf einen spezifischen Sektor bezogene Finanzierungen (z. B. allgemeine Unternehmensfinanzierungen). Das mag vor allem daran liegen, dass sich spezifische Vorgaben in den Sektorleitlinien sehr häufig an der deutschen Rechtslage und deutschen bzw. EU-Klimazielen orientieren. Wo diese fehlen oder nicht einfach auf andere Staaten übertragbar sind, entstehen **Lücken, die schnell zu Schlupflöchern werden können**. **Eine differenzierte Betrachtung, die den sehr unterschiedlichen Gegebenheiten im Inland und etwa in einkommensschwachen Ländern des Globalen Südens gerecht zu werden versucht, wird nur ansatzweise vorgenommen**. Stattdessen wird die Anwendung der Leitlinien begrenzt. Etwa sind im Gebäudesektor alle Finanzierungen außerhalb der EU von diesen ausgenommen. Hinzu kommt, dass es sich bei den Leitlinien im Wesentlichen um **Mindestanforderungen** handelt. Zwar finden sich in den Leitlinien Formulierungen wie «Die KfW Bankengruppe setzt dabei stets auf die besten am Standort verfügbaren und nutzbaren Technologien.»⁵⁴ Jedoch wird dieser Ansatz nicht durchgängig verfolgt, bleibt unpräzise und ist nicht mit Anreizen wie besseren Finanzierungskonditionen unterlegt.

Besonders kontrovers wird die **Leitlinie für den Stromerzeugungssektor** diskutiert, weil sie neben transformativen (erneuerbaren) auch sogenannte fossile «Brückentechnologien» (Erdgas) vorübergehend in begrenztem Rahmen zulässt (maximal 18,8 % des zugesagten Volumens der Stromerzeugungstechnologien je Geschäftsbereich). Die im Dezember 2024 aktuali-

sierte Leitlinie⁵⁵ sieht grundsätzlich zwar ein Auslaufen der Neuförderung fossiler Kraftwerke zum 1.1.2025 vor, beinhaltet aber insofern ein **Schlupfloch**, als dass «Geschäftsbereiche bis spätestens Ende Februar 2024 auf ein kriterienbasiertes Vorgehen für 1,5°C-kompatible Erdgas- Kraftwerke wechseln können. Dieses kriterienbasierte Vorgehen ermöglicht ausschließlich Finanzierungen von 1,5°C-kompatiblen Erdgas-Kraftwerken über das Jahr 2023 hinaus und schließt die Finanzierung transistionaler Technologien mit o.g. Quote von 18,8 % im Jahr 2024 aus.»⁵⁶

Mit anderen Worten: Die KfW-Bankengruppe behält sich die Möglichkeit vor, eigene Kriterien für 1.5 Grad-kompatible Erdgas-Kraftwerke im Stromsektor zu definieren, die nicht denen in der Sektorrichtlinie entsprechen müssen, die nicht öffentlich bekannt sind und möglicherweise auch nicht veröffentlicht werden, um auch weiterhin Erdgas-Kraftwerke zu finanzieren. Dieses intransparente Vorgehen zur Umgehung der eigenen Sektorleitlinien wirft erhebliche Fragen auf und hat ein großes Potenzial, die Reputation der KfW auch international massiv zu beschädigen. Mit dem eigenen Anspruch, eine vorbildliche Transformationsbank zu sein, ist das unvereinbar. **Keine fossilen Energieprojekte mehr zu finanzieren und noch bestehende Finanzierungen in diesem Bereich schnellstmöglich zu beenden – und zwar über alle Geschäftszweige und Tochterunternehmen hinweg – wäre das richtige Vorgehen mit Blick auf die als Ziel definierte Kompatibilität aller Investitionen mit dem 1,5 Grad Ziel.**

Ausschlussliste

Die Ausschluss- oder Negativliste der KfW Bankengruppe (2023) legt fest, in welchen Bereichen Finanzierungen unter gar keinen Umständen erfolgen.⁵⁷ Die Liste ist kurz und enthält im Wesentlichen Produkte, die international geächtet oder restriktiv geregelt sind.

⁵⁵ Ebenda

⁵⁶ Ebenda, S.11; Anfang März 2024 lagen noch keine neuen, öffentlich zugänglichen Informationen hierzu vor.

⁵⁷ KfW (2023). Ausschlussliste der KfW Bankengruppe.

⁵⁴ Ebenda, S.10

3. Beitrag der KfW zur internationalen Transformation

Umsetzungsinstrumente für den Transformationsanspruch der KfW

Unter dem Aspekt der **Paris-Kompatibilität** befinden sich auf der Ausschlussliste die Exploration, Förderung, Transport und Verbrennung von **Kohle**, Exploration, Förderung, Transport und Lagerinfrastruktur für **Erdöl**, sowie Exploration, Förderung und Transport von **Erdgas sowie grauem Wasserstoff**. Die Ausschlussliste ist **als transformatives Steuerungsinstrument beziehungsweise als Kommunikationsinstrument**, das auf einen Blick, einem Stopp-Schild gleich, aufzeigt, welche Finanzierungen die KfW Bankengruppe zum Schutz der globalen Gemeingüter nicht anbietet, hilfreich, muss dann aber auch konsequent umgesetzt werden. Im Bereich Erdgas gilt es, wie oben aufgezeigt, alle Unklarheiten auszuräumen.

ESG- und Klimarisikomanagement

Ziel des ESG (Environment, Social, Governance)-Risikomanagements ist eine bessere Verzahnung der Geschäfts- mit der Risikostrategie, d.h. einerseits die Finanzierung so zu steuern, dass sie in der Außenwelt positive transformative Wirkungen erzielt («Save the World: inside-out») und andererseits sicherzustellen, dass ESG- bzw. Klimarisiken der finanzierten Projekte nicht zu Kreditausfällen und damit finanziellen Risiken für die KfW führen («Save the bank: outside-in»).⁵⁸

(Klima-)Risiken und ihre Treiber (physische wie Klimaextremereignisse und langfristige Klimaveränderungen, regulatorisch-rechtliche, politische, technologische usw.), die den Kreditnehmern entstehen, aber in der Rückkopplung auch zu Kredit- oder Beteiligungsrisiken der Bank werden können, klar **zu identifizieren und zu managen**, ist eine **wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche transformationsorientierte finanzielle Förderung**. Sie ist gleichermaßen im Interesse der Finanzierungspartner im Globalen Süden wie auch der Bank – **sofern hieraus nicht eine Risikovermeidungsstrategie folgt, die zu einem vorschnellen Finanzierungsausschluss für Projekte in kleineren**

oder besonders vulnerablen Staaten des Globalen Südens führt.

Wie unsere Bedarfsanalyse für die Transformation im Globalen Süden gezeigt hat, ist es häufig die Risikoaversion von Investoren, die zu einer massiven Finanzierungslücke führt, die mit absehbar zunehmenden Klimarisiken weiter steigt. Es wäre also die Aufgabe von Entwicklungsbanken wie der KfW, selber stärker ins Risiko zu gehen, um diese Lücke zu schließen. Insofern **müsste die Stärkung des ESG- und Klimarisikomanagements** durch die KfW Bankengruppe nicht nur bewirken, dass Risiken und ihre Einflussfaktoren klar erkannt und realistisch bewertet werden, sondern **auch beinhalten, dass geeignete Maßnahmen identifiziert und ergriffen werden, um diese Risiken so handhabbar zu machen, dass dennoch transformative Investitionen zu vertretbaren Kapitalkosten erfolgen** – und zwar nicht nur seitens der Bank selbst, sondern vermittelt ihrer Beteiligung auch durch private Investoren. Wenn die Verzahnung und Stärkung des ESG-Risikomanagements diese Wirkung hätte, würde sie einen transformativen Beitrag leisten. **Wenn eine verbesserte Risikoeinschätzung hingegen zum pauschalen Finanzierungsausschluss führt, hemmt das schlimmstenfalls die Transformation**. Es ist eine **politische Steuerungsaufgabe**, sicherzustellen, dass die KfW Bankengruppe ihre Risikomanagement dafür nutzt, globale öffentliche Güter zu schützen und Transformation auch und gerade in den vulnerabelsten Staaten gefördert wird. Das heißt konkret, dass ESG- bzw. Klima-Stress-tests, wie sie das Sustainable Finance Konzept vorsieht, nicht nur und vor allem auch nicht vorrangig als Steuerungsinstrument genutzt werden gemäß dem Motto «Save the bank», sondern vielmehr dem gezielten De-Risking von Transformationsprojekten im Globalen Süden führt, gemäß dem Motto «Save the world».

Die Identifizierung und das Management von Risiken sind **personal- und kostenintensiv**, weil die Risikotreiber sehr länderspezifisch, standort- und sektorspezifisch sind und noch viele weitere potenziell relevante Kontextfaktoren betrachtet werden müssen. KritikerInnen führen an, dass die KfW in den vergangenen Jahren aus Gründen der Kostenersparnis ihre Sektor-Teams

⁵⁸ KfW (2023). tranSForm: zentrales Umsetzungsprojekt für die Sustainable Finance Agenda der KfW Bankengruppe, S.24

verkleinert, Expertise abgebaut bzw. externalisiert und Beratungsleistungen für Dritte zurückgefahren habe. Damit **wächst das Risiko, dass detaillierte Risikoanalysen nur noch für größere Partnerländer erstellt werden und die Finanzierung von transformativen Projekten in kleineren, risikobehafteten Ländern zurückgefahren oder eingestellt wird** – ganz davon abgesehen, dass reduzierte personelle Ressourcen auch die Fähigkeit der KfW Bankengruppe zur Entwicklung transformativer Projekt-Pipelines einschränken, wohingegen unsere Bedarfsanalyse ja gerade aufgezeigt hat, wie außerordentlich relevant die Bereitstellung von guter Beratung durch Entwicklungsbanken für deren KundInnen auch in kleineren Staaten ist. Insofern erscheint ein **massiver Ausbau der entsprechenden Kapazitäten in der KfW Bankengruppe zur Umsetzung eines verbesserten ESG- und Klimarisikomanagements eine zentrale Stellschraube, um die KfW in eine bedarfsgerecht agierende Transformationsbank umzuwandeln.**

Finanzbezogene Nachhaltigkeitsdaten berichten

Mit der Stärkung des finanzbezogenen Nachhaltigkeits-Reporting sollen die klassifikatorischen Vorgaben der EU-Taxonomie konzernweit umgesetzt und damit den wachsenden transparenzbezogenen regulatorischen Vorgaben Genüge getan werden.⁵⁹ Bei der Erfüllung dieser Vorgaben ist die KfW Bankengruppe weder eine Vorreiterin unter den Entwicklungsbanken, noch erweckt sie bislang den Eindruck, dieses Steuerungsinstrument habe einen wirklichen Mehrwert. Vielmehr entsteht eher der Eindruck, es handle sich aus Sicht des Konzerns vor allem um eine Pflichterfüllung.⁶⁰ Aus der Außensicht wächst hiermit aber die **Transparenz** – so wäre etwa eine EU-Taxonomie-konforme Definition der KfW-Umweltquote hilfreich.

⁵⁹ KfW (2023). tranSForm: zentrales Umsetzungsprojekt für die Sustainable Finance Agenda der KfW Bankengruppe, S. 31

⁶⁰ Siehe ebenda, 31-32

Insgesamt zeigt unsere Analyse, dass die KfW Bankengruppe ihren Anspruch, sich in eine Transformationsbank umzuwandeln, insbesondere seit 2021/22 deutlich verstärkt hat und seitdem auch ein entsprechendes Instrumentarium an Steuerungsinstrumenten entwickelt. Gleichwohl besteht eine Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit, weil diese Instrumente Lücken im Ambitionsniveau sowie Schlupflöcher aufweisen. Es besteht also Nachholbedarf, den Umbau entschiedener voranzubringen. **Insbesondere adressieren die neuen Instrumente den tatsächlichen Bedarf an finanzieller Förderung und Beratungsdienstleistungen, wie sie in den Staaten des Globalen Südens bestehen, die am stärksten an der nach wie vor bestehenden Finanzierungslücke für transformative Projekte leiden, noch kaum.** Um diese transformative Finanzierungslücke zu schließen, wären **weitaus spezifischere finanzielle Förderungsinstrumente erforderlich**, wie im ersten Teil dieser Analyse ausgeführt. Zwar gibt es durchaus begrüßenswerte Ansätze, jedoch sind diese noch zu schwach und nicht hinreichend durch politische Vorgaben für das öffentlich-rechtliche Kreditinstitut abgedeckt.

Steuerungsinstrumente, um die KfW als Transformationsbank auf Kurs zu bringen

- Paris-kompatible **Sektorleitlinien** ohne Schlupflöcher;
- Umsetzung eines verbesserten **ESG- und Klimarisikomanagements**;
- **EU-Taxonomie-konforme** Definition der KfW-Umweltquote.

Der **finale Lackmustest** für eine Transformationsbank ist indessen **die konkrete Geschäfts- und Förderpraxis**, die sich in den tatsächlichen Finanzierungsströmen und Projekt-Pipelines der im Auslandsgeschäft tätigen Töchter der KfW-Bankengruppe widerspiegelt. Diese sollen im nächsten Schritt auf ihre transformative Ausrichtung hin beleuchtet werden.

Geschäftsmodell und internationale Klima- und Transformationsfinanzierung

Für das Auslandsengagement der KfW Bankengruppe sind die **KfW Entwicklungsbank**, die **Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG)** und die **KfW IPEX-Bank** tätig. Nachfolgend wird für alle drei Institute der Bankengruppe das Geschäftsmodell dargelegt und auf seine Eignung bewertet. Es muss vorweggeschickt werden, dass es die von der KfW Bankengruppe veröffentlichten Daten nicht zulassen, klar und überprüfbar abzugrenzen, welcher Anteil der Fördermittel in die Transformationsfinanzierung in Entwicklungs- und Schwellenländern fließt. Dass dieses Maß an **Transformationstransparenz nicht gegeben ist**, hat neben den im Einleitungskapitel diskutierten grundsätzlichen definitorischen Problemen verschiedene Ursachen: erstens handelt es sich mit KfW Entwicklungsbank, IPEX-Bank und DEG um drei Banken mit unterschiedlichen Berichtsformen und vor allem Transparenzniveaus. Die Berichtserstattung von IPEX-Bank und DEG ist dabei wesentlich weniger transparent als diejenige der KfW Entwicklungsbank. Aber auch die KfW Entwicklungsbank weist nicht in systematisierter und nachprüfbarer Form aus, wieviel Fördermittel für Transformations- oder Klimaprojekte eingesetzt werden. Das Klimaportfolio stieg nach KfW-eigenen Angaben von 2,4 Mrd. Euro in 2010 auf 4,3 Mrd. in 2020.⁶¹ Für 2021 erweckt die KfW Entwicklungsbank den Eindruck, nahezu das gesamte Portfolio sei auf Transformation ausgerichtet, wenn es heißt: «In 2021, KfW committed EUR 8.6 billion to financing new development projects in order to support partner countries in achieving their development and climate goals and to significantly improve living conditions».⁶² Überprüfen lässt sich das alles über öffentlich zugängliche Quellen nicht. In den OECD-DAC ODA-Statistiken werden nur die die Zuschüsse und Standardkredite der KfW Entwicklungsbank erfasst, nicht aber die anderen Finanzierun-

gen. Zudem werden viele Finanzierungen der KfW Entwicklungsbank mit Blick auf die Verwendung der sogenannten Rio-Marker als «non-targeted» ausgewiesen. Hinzu kommen die zahlreichen methodologischen Begrenzungen des Systems der Rio-Marker, wie OECD-DAC selbst einräumt.⁶³ Auch die Berichte der Bundesregierung gegenüber EU und UNFCCC hilft nicht wirklich dabei weiter, klar abzugrenzen wie stark die KfW in transformative Projekte investiert.⁶⁴

Angesichts solcher Erhebungsprobleme ist es uns **nicht möglich**, belastbar zu quantifizieren, **wieviel die KfW Bankengruppe international in absoluten und relativen Zahlen in die Transformation investiert**. Hierüber **vollständige Transparenz herzustellen, ist dringend geboten** und sollte von der KfW Bankengruppe sehr zeitnah für KfW Entwicklungsbank, IPEX Bank und DEG geleistet werden. Hierbei sind auch die **Abgrenzungskriterien transparent zu machen**.

Für unsere Analyse verwenden wir im Nachfolgenden die von der KfW Bankengruppe und ihren Tochter-Instituten in deren Geschäftsberichten vorgelegten, wenig trennscharf abgegrenzten Kennzahlen zu ihren Neuzusagen für den Energie- und Umweltbereich. Diese wären bei der IPEX-Bank die Neuzusagen für «Energie & Umwelt» sowie bei der DEG «Klimaschutz». Im Falle der KfW Entwicklungsbank konnten wir auf detaillierte Daten zurückgreifen, die uns die KfW exklusiv für den Zweck dieser Studie zur Verfügung gestellt hat.

Solange die EU-Taxonomie aber nicht konzernweit umgesetzt ist, die Sektorleitlinien nicht Paris-konform und ohne Schlupflöcher angewendet werden, und das oben angesprochene Nachhaltigkeits-Reporting vollständig Anwendung findet, bleiben Transparenzlücken. **So können sich in den jeweiligen sektoralen DEG- und IPEX- Portfolios auch finanzielle Förderungen für nicht-transformative Vorhaben etwa aus dem Bereich der fossilen Energien befinden**. Dass die KfW-Bankengruppe bislang noch Projekte finanziert, die nicht mit den Pariser Klimazielen vereinbar

61 KfW (2021). Herausforderung Klimawandel. Wie die KfW Entwicklungsbank zur Erreichung der Klimaziele beiträgt.

62 KfW (2022). KfW Development Bank Facts and Figures 2021.

63 OECD (2019). Aligning Development Co-operation and Climate Action. The Only Way Forward. Annex C. Methodology.

64 UNFCCC (o.J.). UNFCCC Climate Finance Data Portal.

sind, haben Untersuchungen wiederholt nachgewiesen.⁶⁵ Würde man dennoch und unter allem Vorbehalt die von uns wie beschrieben ermittelten Zahlen der drei Töchter summieren und zusammen als **«internationales Transformations- bzw. Klimaportfolio»** ausweisen, ergäbe sich für 2022 ein Volumen an neuen «transformativen oder klimabezogenen Förderzusagen» von 10,7 Mrd. Euro – was immer noch eine sehr niedrige Gesamtquote von 34 Prozent aller neuen Zusagen ausmacht. Das zeigt: **Die KfW Bankengruppe ist in ihrem internationalen Geschäft insgesamt noch weit davon entfernt, eine transformative Bank zu sein, wobei es zwischen KfW Entwicklungsbank, DEG und IPEX deutliche Unterschiede gibt.**

Auslandsinvestitionen der KfW Entwicklungsbank

Die KfW Entwicklungsbank fungiert als **Durchführungsorganisation der Finanziellen Zusammenarbeit** (FZ) der Bundesregierung. Sie fördert Vorhaben mit überwiegend staatlichen Akteuren im Globalen Süden. Die FZ orientiert sich an den Länderkonzepten des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und den Entwicklungsstrategien des Partnerlandes. Die geförderten Projekte und Programme werden bei bilateralen Regierungsverhandlungen vorgeschlagen. Die KfW Entwicklungsbank prüft, ob die vorgeschlagenen Projekte entwicklungspolitisch sinnvoll und umsetzbar sind.⁶⁶ Anschließend entscheidet die Bundesregierung, bis zu welcher Höhe finanzielle Mittel zugesagt werden. Darüber wird in der Regel ein Regierungsabkommen sowie zwischen der KfW Entwicklungsbank und dem Projektträger ein Finanzierungsvertrag abgeschlossen. Die finanzierten Vorhaben werden von den Projektträgern ausgeschrie-

ben und verantwortlich durchgeführt. Mitarbeitende der KfW Entwicklungsbank begleiten die Projektträger und berichten der Bundesregierung regelmäßig über die Fortschritte. Bevor ein Bieter den Zuschlag erhält, legt der Projektträger der KfW Entwicklungsbank einen Auswertungsbericht der Ausschreibung vor, zusammen mit einem Vergabevorschlag und dem Entwurf des Vertrages. Den Zuschlag erhält das Angebot, das bei der Auswertung als das wirtschaftlichste bewertet wurde. Aufträge dürfen nur an fachkundige und leistungsfähige Bieter erteilt werden. Die Zustimmung der KfW Entwicklungsbank ist letztlich Voraussetzung dafür, dass der Vertrag unterschrieben wird.

Derzeit fördert die KfW Entwicklungsbank im Auftrag der Bundesregierung rund 2.200 Projekte in mehr als 100 Ländern. Dabei sieht ihr Geschäftsmodell im Wesentlichen die folgenden **Finanzprodukte** bzw. Finanzierungsinstrumente vor:

- **Zuschüsse und Standardkredite** (das heißt hoch subventionierte, konzessionäre Darlehen) aus Haushaltsmitteln an schwach entwickelte Länder;
- **Entwicklungskredite** als eine **Mischung von Darlehen und Zuschüssen** aus dem Bundeshaushalt mit KfW-eigenen Mitteln, welche die KfW zu günstigen Konditionen am Kapitalmarkt aufnimmt. Das Mischungsverhältnis aus Haushalts- und KfW-Mitteln wird so festgelegt, dass die Projekte die Finanzierungskosten tragen können und die **Darlehen den internationalen Vereinbarungen zur Öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA)** entsprechen. Die Konditionen der Entwicklungskredite liegen oberhalb der Konditionen der Standardkredite, jedoch deutlich unter den Marktkonditionen;
- **Förderkredite** finanzieren als entwicklungspolitisch förderungswürdig erachtete Vorhaben **vor allem in Ländern ohne erkennbare Verschuldungsprobleme und mit höherem Entwicklungsniveau**. Durch ihre Konditionen, die unter dem Marktniveau liegen, **schließen Förderkredite**

65 Siehe hierzu etwa: Klima Allianz (2023). Pressemitteilung zur Gas-Initiative von Bundeskanzler Scholz im Senegal.

66 Hierbei wird i.d.R. auf spezialisierte Consultingunternehmen zurückgegriffen. Diese erstellen mit dem Partner eine Machbarkeitsstudie, die zentrale Aspekte des Vorhabens entlang der Kriterien Wirtschaftlichkeit, entwicklungspolitische Wirkungen und mögliche Risiken bewertet.

3. Beitrag der KfW zur internationalen Transformation Geschäftsmodell und internationale Klima- und Transformationsfinanzierung

die Lücke zwischen konzessionären Entwicklungskrediten und kommerziellen Finanzierungen. Förderkredite werden im Rahmen der FZ v.a. dazu herangezogen, den **Privatsektor** in Partnerländern zu unterstützen. Dabei müssen aus Sicht der KfW Entwicklungsbank die Projektrisiken akzeptabel und die **Bonität** des Darlehensnehmers ausreichend sein. Förderkredite werden zu Konditionen am oberen Rand der Bandbreite konzessionärer Finanzierungen, das heißt zu **marktnahen Bedingungen**, angeboten.⁶⁷

Die nachstehende Tabellen⁶⁸ veranschaulichen, wie sich die Neuzusagen der KfW Entwicklungsbank in der jüngeren Vergangenheit auf die obigen Finanzierungsinstrumente verteilen (ABB. 07), in welchem Verhältnis Haushalts- und KfW-Mittel dabei zueinander stehen (ABB. 08), wie sich die Gewichtung der Neuzusagen im Blick auf Entwicklungs- und Schwellenländer in Afrika, Asien, Lateinamerika und Südosteuropa darstellt (ABB. 09) und welcher Anteil der Neuzusagen auf Umwelt- und Klimaschutz entfällt (ABB. 10).

Obwohl sich die obigen Datenreihen nur über einen kurzen Zeitraum erstrecken, lassen sich einige, an die sich empirisch abzeichnenden Trends gebundene Schlussfolgerungen treffen:

- Während der **Haushaltsmittel-Anteil der Neuzusagen** über die letzten Jahre in nicht unbeträchtlichem Maße **zunahm** (siehe ABB. 08), lässt sich bei den **KfW-Mitteln kein solch zunehmender Trend** ablesen, was nach Maßgabe

des selbst erklärten Anspruchs, eine Nachhaltigkeitsbank zu sein, die den Schutz globaler öffentlicher Güter zu einer Prämisse ihrer Geschäftsmodelle macht und dabei die Transformationsprozesse in den Partnerländern proaktiv befördert, eine deutliche Kluft zur Wirklichkeit offenbart.

- Dass der überwiegende Teil der Neuzusagen in Form von Entwicklungs- und Förderkrediten für LDCs kaum in Betracht kommt, spiegelt sich in der detaillierten Aufschlüsselung der vergebenen Mittel nach ihren Bestimmungsländern wider: Es zeigt sich in allen Regionen, dass es in erster Linie **bevölkerungsstarke Schwellenländer und/oder Länder mit mittlerem Einkommen (MICs) sind, die den Großteil der Mittel erhalten**. Ein gewichtiger Grund hierfür ist unter anderen sicher die Tatsache, dass die KfW Entwicklungsbank sich bei ihrer Geschäftspolitik dem Prinzip des «Responsible Finance»⁶⁹ verpflichtet hat, das für die bestehenden Finanzsysteme gerade in LDCs aus (ordnungs-) politischen wie ökonomischen Gründen vielfach eine Überforderung darstellt.
- Der sich an die **am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) richtende Anteil der Zuschüsse und günstigen Standardkredite** erscheint angesichts der vor allem in diesen – in aller Regel besonders klimavulnerablen – Staaten bestehenden großen Finanzierungslücken bezüglich Klimaschutz und Anpassung als viel **zu gering**, weshalb die KfW Entwicklungsbank bislang keinen substanziellen Beitrag zur besonderen Unterstützung der ärmsten sowie armer Länder mit hoher Klimarisikoeexposition leistet.

⁶⁷ Die KfW-Entwicklungsbank vereinbart diesbezüglich Laufzeiten, Währungen und Zinssatzoptionen «ganz nach den Bedürfnissen der Partner» (vgl. KfW (2022). Die KfW stellt sich vor. Aufgaben und Fakten.).

⁶⁸ Quelle der in den Tabellen 07-09 angeführten Daten ist das «Transparenzportal» der KfW Entwicklungsbank (transparenz.kfw.de). Die letzte Aktualisierung unserer Tabellen erfolgte im November 2023. Die Daten im Transparenzportal werden fortlaufend fortgeschrieben, teilweise auch rückwirkend aktualisiert und können daher abweichen. Die Daten für Tabelle 10 hat die KfW auf Anfrage im Februar 2024 zur Verfügung gestellt.

⁶⁹ Hierbei spielen die wirtschaftliche Lage des Partnerlandes, die Höhe seiner Verschuldung, sein Entwicklungsstand und die Bedingungen des zu fördernden Sektors eine wesentliche Rolle und fließen in die Konditionen für die Darlehen mit ein (vgl. KfW (2019). Responsible Finance. Leitmotiv der KfW in der Finanzsystementwicklung.)

3. Beitrag der KfW zur internationalen Transformation Geschäftsmodell und internationale Klima- und Transformationsfinanzierung

ABB. 07 Neuzusagen der KfW Entwicklungsbank nach Finanzierungsinstrumenten (in €)

	2018	2019	2020	2021	2022
Zuschüsse	2.613.920.660	3.384.499.749	3.832.937.305	3.411.923.524	4.534.294.536
Standardkredite	296.852.710	305.559.022	206.550.700	200.020.000	792.630.977
Entwicklungskredite	2.959.845.597	2.411.238.647	3.719.885.053	1.948.571.703	3.688.101.458
Förderkredite	2.100.532.666	1.888.764.992	2.739.458.427	2.628.397.604	1.613.007.400
Mandate	458.395.930	590.493.776	487.029.113	426.689.015	287.724.085
Summe	8.429.547.563	8.580.556.186	10.985.860.598	8.615.601.846	10.915.758.456

ABB. 08 Mittelherkunft bei Neuzusagen der KfW Entwicklungsbank (in €)

	2018	2019	2020	2021	2022
Haushalts-Mittel	2.931.761.680	3.736.072.623	4.039.488.005	3.629.943.524	5.343.425.513
KfW-Mittel	5.039.389.953	4.253.989.787	6.459.343.480	4.558.969.307	5.284.608.858
Mandatsmittel	458.395.930	590.493.776	487.029.113	426.689.015	287.724.085
Summe	8.429.547.563	8.580.556.186	10.985.860.598	8.615.601.846	10.915.758.456

ABB. 09 Neuzusagen der KfW Entwicklungsbank nach Regionen (in €)

	2018	2019	2020	2021	2022
(Südost)Europa	734.511.532	1.320.192.670	1.073.378.560	914.419.880	1.507.791.865
Subsahara-Afrika	1.722.374.854	2.055.406.054	2.038.834.002	2.161.570.788	2.586.501.910
Asien	2.539.427.773	2.887.413.985	2.905.673.216	2.072.278.758	3.085.075.000
Nordafrika & Nahost	2.387.105.420	1.425.348.018	3.198.843.883	1.088.711.137	1.778.692.167
Lateinamerika	1.010.099.054	719.968.486	1.263.928.619	1.535.588.342	1.568.247.975
Global	36.028.930	172.226.973	505.202.318	843.032.941	389.449.539
Summe	8.429.547.563	8.580.556.186	10.985.860.598	8.615.601.846	10.915.758.456

QUELLE JEWELNS Transparenzportal der KfW (transparenz.kfw.de)

ABB. 10 Neuzusagen der KfW Entwicklungsbank für Klima und Umwelt (in €)

	Energiesektor	Umweltschutz allgemein	Sonstige Sektoren mit Klimakomponente	Klima- und Umwelt insgesamt	Anteil an allen Neuzusagen
2018	2.625.104.823	447.786.785	1.996.299.418	5.069.191.026	60,1 %
2019	1.865.098.303	405.351.537	2.966.768.381	5.237.218.220	61,0 %
2020	1.207.450.931	396.680.907	2.885.448.337	4.489.580.175	40,9 %
2021	937.194.979	672.830.255	2.104.954.464	3.714.979.697	43,1 %
2022	2.941.269.349	431.930.378	4.218.996.085	7.592.195.812	69,6 %
2023	2.738.055.994	756.741.346	2.543.467.718	6.038.265.058	66,8 %
2018 -2022					57 %

QUELLE KfW (2024).

3. Beitrag der KfW zur internationalen Transformation

Geschäftsmodell und internationale Klima- und Transformationsfinanzierung

- Der Anteil der Neuzusagen für Umwelt- und Klimaschutz an den gesamten Neuzusagen zeigt nach dem Einbruch 2020-2021, der durch Sondereffekte erklärbar ist (u.a. Covid19-Pandemie), wieder eine steigende Tendenz.
- In der kombinierten Umwelt- und Klimaquote sind alle Finanzierungen enthalten, die Umwelt-, Biodiversitäts- und Klimaschutz sowie Klimaanpassung entweder als Haupt- oder als Nebenziele enthalten (Rio Marker, score 2 und 1).⁷⁰ Den von uns eingesehenen Daten zufolge fließen von den Mitteln der KfW Entwicklungsbank, die im Zeitraum 2018 bis 2023 auf deren Umwelt- und Klimaquote einzahlen, 50 Prozent in Projekte, die Klimaschutz als Hauptziel verfolgen und 11 Prozent auf Projekte, die vorrangig der Klimaanpassung dienen (Rio Marker, score 2). Die übrigen Mittel fließen entweder in Projekte, die nicht-klimabezogenen Umweltbelangen dienen (kleinerer Teil) oder sie verfolgen Klimaschutz und/oder Klimaanpassung als Nebenziele. Während es bei dem Finanzierungsanteil für Projekte mit Klimaanpassung als Hauptzweck im Zeitraum 2018-2023 keinen klaren Trend gibt, hat der Finanzierungsanteil für dezidierte Klimaschutzprojekte in 2023 mit 66 Prozent einen vorläufigen Höchststand erreicht.⁷¹ Ob sich hieraus ein Trend ergibt, bleibt abzuwarten.
- **Strukturierte Fonds:** Diese bieten Kapitalanlegern je nach Risikopräferenz unterschiedliche Anlageklassen (Tranchen), wobei öffentliche Mittel typischerweise einen Risikopuffer (First-Loss-Tranche) bereitstellen, da der Fonds im Falle eines Verlusts zunächst nur das Kapital dieser risikoreichsten Tranche aufzehrt;
- **Ankerinvestitionen** dienen der Hebelung zusätzlicher privater Investitionsmittel durch das Absenken der Risikoerwartungen privater Investoren;
- **Nachrangdarlehen** sind grundsätzlich wie herkömmliche Kredite aufgebaut; ihr Unterschied zu klassischen Darlehen kommt im Insolvenzfall des Kreditnehmers zum Tragen: Die Forderung des Kreditgebers wird nachrangig behandelt;
- **Garantien** dienen der Absicherung privater Investitionen zwecks Verbesserung der Bonität des Investments;
- **Kreditlinien**, das heißt die Vergabe von Darlehen an lokale Finanzinstitutionen, die diese Mittel wiederum zur Kreditvergabe in einem bestimmten Sektor nutzen;
- **Budgethilfen** zur Unterstützung der Haushalte reformorientierter Partnerländer können der Theorie nach aufgrund ihrer breiten und programmatischen Orientierung ebenfalls einen Beitrag leisten, private Investitionen für transformative Vorhaben anzureizen. Zudem sind sie relativ einfacher umzusetzen und für Dritte im Vergleich zu anderen Instrumenten einfach nachvollziehbar.

In Ergänzung der vorgenannten, sich vor allem auf Kooperationen mit staatlichen Institutionen konzentrierenden Finanzierungsinstrumente bringt die KfW Entwicklungsbank öffentliche Mittel zudem dazu ein, **privates Kapital für die Entwicklungsfinanzierung zu mobilisieren**. Hierzu nutzt die KfW Entwicklungsbank diverse Instrumente, darunter vor allem:⁷²

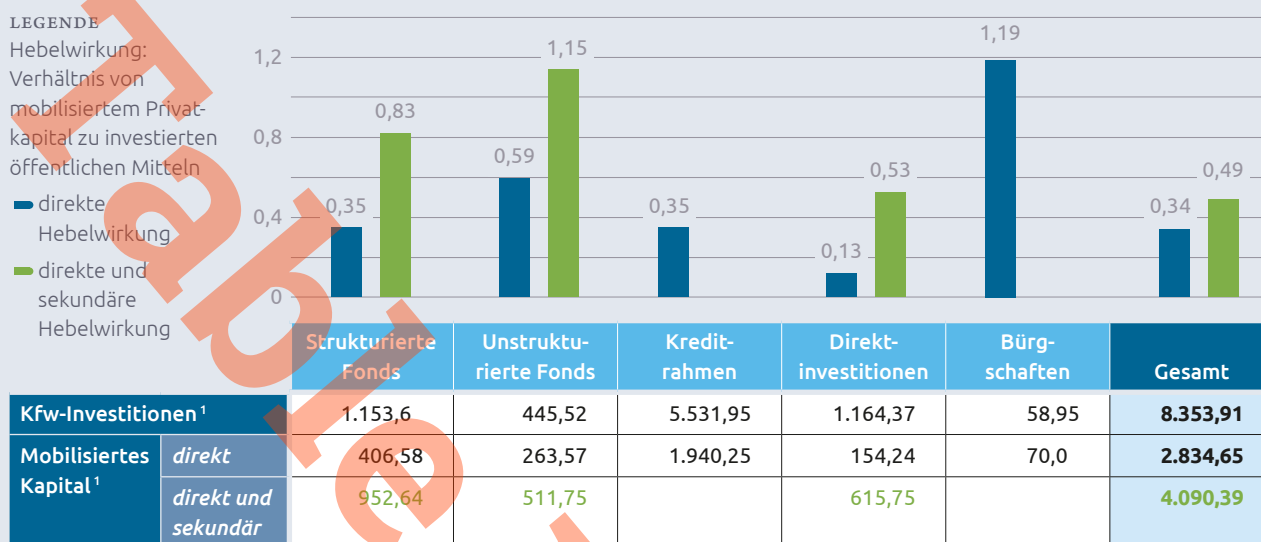
Im Blick auf jede Form der Mischung von Marktmitteln mit konzessionären Fördermitteln (das sogenannte **Blending**), auf die die obigen Instrumente abzielen, gilt bezüglich der Hebelwirkung der Grundsatz: Je geringer die Rendite und je höher das Risiko der Investition, desto mehr öffentliche Mittel werden benötigt, um Privatkapital zu mobilisieren. **Mit geringen öffentlichen Mitteln große private Volumina für risikobehaftete Klimafinanzierungen zu mobilisieren, ist deshalb kaum möglich.** Die nachfolgende Graphik zum tatsäch-

⁷⁰ Zum Verständnis der Rio Marker siehe OECD (o.J.). OECD DAC Rio Markers for Climate.

⁷¹ Die Zahlen basieren auf den Daten, die uns die KfW Entwicklungsbank zur Verfügung gestellt hat. Siehe hierzu aber auch die OECS-DAC Datenbank: OECD (o.J.). Development Finance for Climate and Environment.

⁷² Vgl. KfW (o.J.) Unsere Finanzprodukte.

ABB. 11 **Hebelwirkung zur Mobilisierung privaten Kapitals durch öffentliche Mittel**
Mobilisierungshebel verschiedener Instrumente der KfW im Zeitraum 2012-2018



1 in Millionen Euro. QUELLE: Angepasst auf Grundlage von: KfW (2019). Mobilisierung privaten Kapitals in der Entwicklungsfinanzierung: eine Bestandsaufnahme.

Climate & Development Advice, 2024

lichen Mobilisierungshebel der von der KfW Entwicklungsbank zum Einsatz gebrachten Instrumente lässt deutlich werden, dass der **Mobilisierungseffekt der öffentlichen Mittel** – nicht zuletzt in Anbetracht der Lücken bei der Klimafinanzierung – bis dato als **bescheiden** erachtet werden muss. Die blauen Balken zeigen dabei die direkten Hebelwirkungen relativ zu den eingesetzten Fördermitteln, die grünen Balken auch die sekundären Hebelwirkungen auf. Hierbei wird ersichtlich, dass Garantien den größten direkten Hebel darstellen.

International sind Garantien mit 40 % aller eingesetzten Mittel zur entwicklungsbezogenen Mobilisierung von Privatkapital das mit weitem Abstand **wichtigste Hebelinstrument**.⁷³ Indes setzt die KfW Entwicklungsbank gerade Garantien als wirkungsvolles Instrument zum Hebeln von privatem Kapital für Investitionen im Globalen Süden – aber auch andere innovative Hebelinstrumente – kaum ein. Wie Abbildung 11 zeigt, be-

lief sich die Summe aller Garantien zwischen 2012 und 2018 auf gerade einmal 58,95 Millionen Euro oder 0,7 Prozent ihrer hebelrelevanten Finanzmittel.

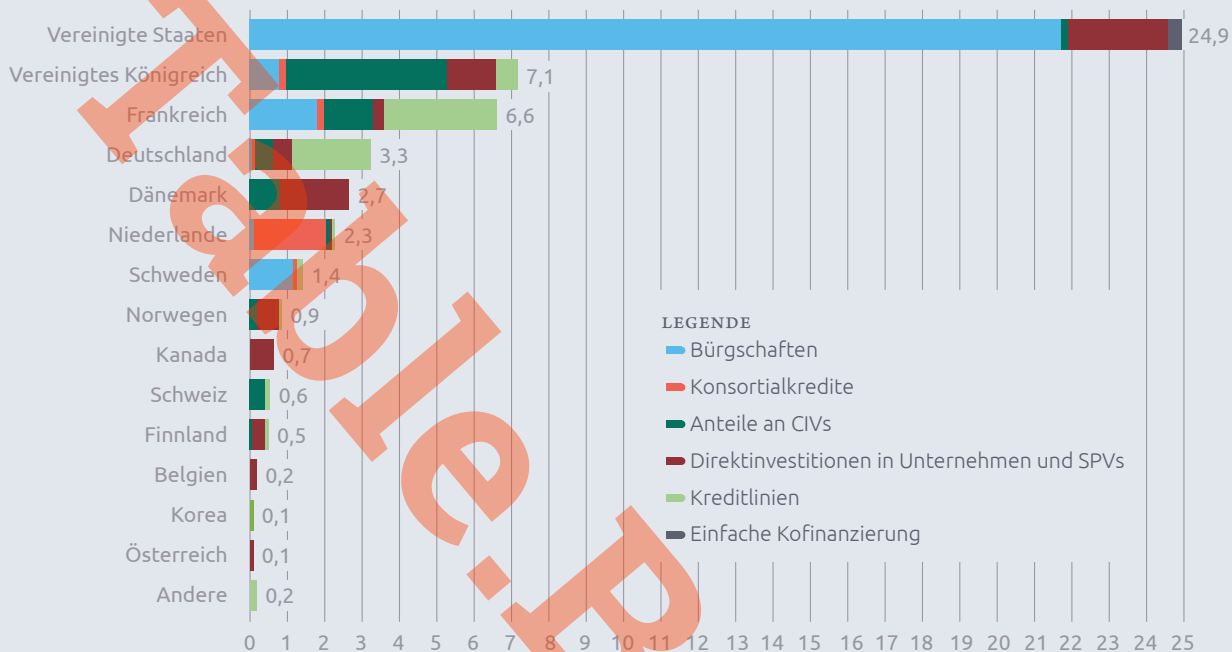
Die OECD-DAC Statistik zeigt weiter auf, dass **in Deutschland gemessen an seiner Wirtschaftskraft und außenwirtschaftlichen Bedeutung vergleichsweise wenig privates Kapital durch den Einsatz von Hebelinstrumenten mobilisiert wird**, wie Abbildung 12 zeigt: Zwischen 2012 und 2017 wurden in den USA 24,9 Milliarden US-Dollar an privatem Kapital für Investitionen im Globalen Süden durch den Einsatz von ODA-Mitteln gehoben, in Deutschland hingegen nur 3,3 Mrd. USD-Dollar. Im europäischen Vergleich wurden in Großbritannien und Frankreich jeweils doppelt soviel oder mehr Mittel für Privatinvestitionen gehoben, und im sehr viel kleineren Dänemark fast ebenso viele Mittel wie in Deutschland.

Wie eingangs aufgezeigt, **kann die Finanzierungslücke für transformative Investitionen im Globalen Süden nur geschlossen werden, wenn künftig sehr viel mehr privates Kapital mobilisiert wird**. Dafür sind Hebel un-

73 KfW (2019). Mobilisierung privaten Kapitals. Standpunkte zur Entwicklungsfinanzierung.

3. Beitrag der KfW zur internationalen Transformation Geschäftsmodell und internationale Klima- und Transformationsfinanzierung

ABB. 12 **Mobilisierung von Privatkapital durch den Einsatz von ODA-Mitteln nach Herkunftsländern**
(2012-2017 in Milliarden US-Dollar)



QUELLE KfW (2019). Mobilisierung privaten Kapitals. Standpunkte zu Entwicklungsfinanzierung.

Climate & Development Advice, 2024

erlässlich, bei denen öffentliche ODA-Mittel im Interesse des Schutzes globaler öffentlicher Güter eingesetzt werden, um Investitionsrisiken für private Kapitalgeber auf ein handhabbares Maß zu senken. Die oben aufgeführten Zahlen zeigen, dass die Mobilisierung privaten Kapitals zur Erreichung der SDGs und der Klimaziele kontinuierlich an Bedeutung gewinnt, weil Privatinvestoren zunehmend bereit sind, Investitionen nicht nur nach Rendite, sondern auch nach ökologischen und sozialen Aspekten zu tätigen – auch wenn die absoluten Beträge noch weit hinter dem Notwendigen zurückbleiben und der Kapitalmobilisierung bislang sowohl sektoral als auch regional Grenzen gesetzt sind: So **fließt derzeit nicht einmal jeder zehnte US-Dollar in die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) sowie die Länder mit niedrigen Einkommen (LICs)**, während z. B. in 2017 66 Prozent der mobilisierten Mittel in Ländern mit höherem mittleren Einkommen (UMICs) investiert wurden. Dies entspricht den Ergebnissen anderer Studien, nach denen in Niedrigeinkommensländern mit wenig entwickelten Fi-

nanzsektoren und schlechten Ratingeinstufungen die Mobilisierungseffekte deutlich geringer ausfallen.⁷⁴

Das bedeutet, dass **weniger renditestarke Sektoren (z. B. Klimaanpassung) und Länder mit schwach entwickelten Kapitalmärkten oder hohen Investitionsrisiken umso größeren Unterstützungsbedarf bei der Verbesserung der Bedingungen für transformative Investitionen haben**. Dabei ist das Engagement von Entwicklungsbanken von fundamentaler Bedeutung, um überhaupt erst die Voraussetzungen für mehr private Investitionen zu schaffen.

Dass die **KfW Entwicklungsbank** in diesem wichtigen Bereich nur eine vergleichsweise **geringe Rolle** sowohl mit Blick auf die insgesamt eingesetzten finanziellen Mittel zum **Hebeln von Privatkapital** als auch mit Blick auf die in Deutschland tatsächlich **mobilisierten Privatinvestitionen spielt**, zeigt ein **großes Defizit** auf.

74 IMF (2019). Mobilization Effects of Multilateral Development Banks.

Damit Klima- und Transformationspartnerschaften mit Ländern des Globalen Südens gelingen, indem private Investitionen auch tatsächlich erfolgen, **sollte die KfW Bankengruppe ihre Hebelinstrumente erstens finanziell besser ausstatten und zweitens viel stärker Gebrauch von Garantien als effektivem Hebelinstrument machen**. Aber auch andere Hebelinstrumente könnte Deutschland, dem Beispiel etwa der Niederlande oder Dänemarks folgend, deutlich stärker einsetzen. Diesbezüglich ist die KfW Entwicklungsbank derzeit eher ein Nachzügler und kein Vorreiter, wie der internationale Vergleich gezeigt hat. Ob die KfW Bankengruppe diesen notwendigen Schritt vollzieht, **entscheidet mit darüber, ob Deutschland seine erklärte klimaaußenpolitische Zielsetzung**, gerade die vulnerablen aber zugleich **transformationswilligen Staaten im Globalen Süden** in neuen Partnerschaftsmodellen auf Augenhöhe wirkungsvoll **zu unterstützen, auch umsetzt**.

Auslandsinvestitionen der IPEX-Bank

Die KfW IPEX⁷⁵-Bank GmbH (IPEX-Bank) ist eine 100-prozentige Tochtergesellschaft der KfW und verantwortet innerhalb der KfW Bankengruppe – überwiegend vergleichsweise großvolumige – **Projekt- und Exportfinanzierungen** im Interesse der deutschen und europäischen Wirtschaft zur Stärkung der heimischen Exportunternehmen. Diese Orientierung an den Interessen der deutschen Exportindustrie unterscheidet sie maßgeblich von der KfW-Entwicklungsbank und DEG. Im Jahr 2008 wurde die IPEX-Bank als rechtlich selbstständiges Finanzinstitut aus der KfW ausgegründet. Dies ging insbesondere darauf zurück, dass sich die Exportförderung im Laufe der Jahre immer mehr zur Exportfinanzierung wandelte und dabei als Zweig der Geschäftstätigkeit der KfW an Bedeutung gewann – was die Wettbewerbshüter der Europäischen Union auf den Plan rief, die die Tätigkeit der KfW im Bereich der Export- und Projektfinanzierung als nicht wettbewerbskonform erachteten, da sie innerhalb des geschützten Raums einer vom Staat abgesicherten Förderbank nicht

unter Marktbedingungen stattfand und damit ein als unzulässig erachteter Wettbewerbsvorteil bestand. Seitdem unterliegt die IPEX-Bank als privatrechtlich organisiertes Kreditinstitut in vollem Umfang dem Kreditwesengesetz (KWG), agiert unter Wettbewerbsbedingungen am Markt und ist steuerpflichtig. In diesem ordnungspolitischen Kontext darf die IPEX-Bank die Refinanzierungsvorteile in Form von Haftungsübernahmen des Bundes ausschließlich für in einem Aufgabenkatalog definierte Fördertätigkeiten in Anspruch nehmen.

Der Schwerpunkt des Geschäftsmodells der IPEX-Bank liegt in der Bereitstellung von mittel- und langfristigen Finanzierungslösungen – mit der Zielsetzung der Unterstützung der Internationalisierung und Wettbewerbsfähigkeit von deutschen und europäischen Unternehmen. Dabei ist die IPEX-Bank in den **Geschäftssparten**

- **Energie** («Wir finanzieren die Energiewende»),
- **Mobilität** («Wir transformieren Mobilität»),
- **Infrastruktur** («Wir bauen Infrastruktur aus») sowie **Industrie und Handel** («Wir stärken die Wirtschaft») tätig.⁷⁶

In diesen Branchen erstreckt sich das Geschäftsmodell auf das **originäre Markt- bzw. Kreditgeschäft** der IPEX-Bank einerseits und das von ihr im Auftrag des Bundes und auf Rechnung der KfW durchgeführte **Treuhandgeschäft** andererseits.⁷⁷ Dabei wird eine große Vielfalt an Produkten und Dienstleistungen angeboten, wobei die Finanzierungsangebote sich von klassischen liefergebundenen **Exportkredit**en und Handels- sowie Investitionsfinanzierungen bis hin zu komplexen, auch strukturierten Finanzierungen von Projekten wie Unternehmen mit Zins- und Wechselkursabsicherung in verschiedenen Währungen **erstrecken, auch unter** Einbindung von Exportkreditversicherungen.

⁷⁶ Zitate nach IPEX (o.J.). Geschäftsbericht der KfW IPEX-Bank.

⁷⁷ 2022 entfiel auf das Marktgeschäft mit 12,4 Mrd. € der größte Anteil. Im Treuhandgeschäft wurden weitere Zusagen in Höhe von 5,1 Mrd. EUR erteilt. Hinzu kam Neugeschäft in Höhe von 0,6 Mrd. EUR zur Refinanzierung von Banken aus dem Schiffs-, ERP- sowie Africa-CIRR (siehe hierzu weiter unten).

⁷⁵ IPEX – Internationale Projekt- und Exportfinanzierung

3. Beitrag der KfW zur internationalen Transformation

Geschäftsmodell und internationale Klima- und Transformationsfinanzierung

Das im Auftrag der Bundesregierung und für die KfW als Auftragnehmerin des Bundes durchgeführte Treuhandgeschäft umfasst im Wesentlichen drei Exportförderprogramme:

- das **Exportfinanzierungsprogramm Afrika-CIRR**: Dieses ist ein Festzinsprogramm, das Haushaltsmittel zur Unterstützung der Finanzierung großvolumiger Exportgeschäfte deutscher Unternehmen bereitstellt und dessen Fokus auf der Förderung von Vorhaben in Afrika liegt. Im Rahmen des Programms kann der berechnete Bankenkreis Kredite an die Käufer deutscher Exportgüter bzw. an Banken im afrikanischen Besteller-Land zu dem von der OECD zur Wahrung von Wettbewerbsneutralität für staatlich geförderte Exportfinanzierungen festgelegten Mindestzinssatz CIRR (Commercial Interest Reference Rate) vergeben. Für die berechtigten Kreditinstitute stellt die KfW im Rahmen des Programms eine Refinanzierung bereit;⁷⁸
- das **ERP-Exportfinanzierungsprogramm**: Es fördert Kredite zur Finanzierung deutscher Exporte in Schwellen- und Entwicklungsländer. Im Rahmen des Programms, von dem laut IPEX Bank «nicht nur die Entwicklungs- und Schwellenländer, sondern auch deutsche Exporteure, die sich damit neue Märkte erschließen, [profitieren]», kann der berechnete Bankenkreis Kredite an die ausländischen Käufer deutscher Exportgüter bzw. an Banken im Bestellerland zum Mindestzinssatz CIRR vergeben. Die Kredite und ihre Refinanzierung durch die IPEX-Bank werden durch Mittel des Sondervermögens des «European Recovery Program» (ERP)⁷⁹ gefördert;⁸⁰

- das **Förderprogramm Schiffs-CIRR**: Es dient der Unterstützung der deutschen Werftindustrie, indem es Käufern von bei einer deutschen Werft bestellten Schiffen bzw. Schiffskomponenten einen Festsatzkredit auf Basis des CIRR-Zinssatzes anbietet. Für die finanzierende Bank bietet das Schiffs-CIRR-Programm zum einen den Anreiz, dass Zinsänderungsrisiko des Kredits während der gesamten Kreditlaufzeit vom Bund übernommen wird. Zum anderen belastet es wegen des Zugangs zur Refinanzierung bei der KfW nicht die eigene Liquidität. Die IPEX-Bank berät Werften, finanzierende Banken und Reedereien bereits im Vorfeld der Finanzierungen.⁸¹

Die IPEX hat für ihre Entwicklung den Anspruch formuliert, «die globalen klimapolitischen Ziele durch Ausweitung der Finanzierung von Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen zu unterstützen». Es ist festzuhalten, dass sie bei der Fokussierung von Sachkenntnis und Finanzierungskapazitäten auf eine größere entwicklungs- und umweltpolitische Wirkung ihres Geschäftsmodells durchaus Fortschritte zu verzeichnen hat. Indes hat die IPEX sowohl mit Blick auf den formulierten Anspruch als auch im Hinblick auf die Anforderungen an eine die notwendige Transformation proaktiv befördernde Klima- und Transformationsbank noch einen längeren Weg vor sich. Dies soll im Folgenden beispielhaft an ausgewählten Daten zum Geschäftsverlauf der IPEX-Bank in der jüngeren Vergangenheit aufgezeigt werden.

Im nach Geschäftssparten aufgliederenden **Gesamtkreditvolumen der IPEX-Bank** (Abbildung 13) macht **der Sektor Energie und Umwelt** in den vergangenen Jahren durchschnittlich gerade einmal etwa **22 Prozent aus**. Auch bei der **absoluten Entwicklung**

78 Vgl. KfW (2023). Banken CIRR-Refinanzierung von Exportgeschäften nach Afrika.

79 Das ERP-Sondervermögen, das auf den «Marshallplan» nach Ende des Zweiten Weltkriegs zurückgeht und das die KfW im Auftrag des Bundes verwaltet, wird noch heute zur Wirtschaftsförderung in Deutschland genutzt.

80 Vgl. KfW (2023). ERP-Exportfinanzierungsprogramm. Merkblatt.

81 Vgl. KfW (o.J.). Förderung für die deutsche Werftindustrie. Die IPEX-Bank ist im Blick auf Kredite, die unter Verwendung der vorgenannten Exportförderprogramme refinanziert werden, verpflichtet darauf hinzuweisen, dass sie Haushaltsmittel enthalten, die Subventionen im Sinne des Subventionsgesetzes darstellen.

3. Beitrag der KfW zur internationalen Transformation Geschäftsmodell und internationale Klima- und Transformationsfinanzierung

ABB. 13 Kreditvolumen der IPEX-Bank nach ausgewählten Geschäftssparten (in Milliarden Euro)

	2018	2019	2020	2021	2022
Energie & Umwelt	14,2	15,2	14,6	15,1	16,0
Maritime Industrie	14,3	14,8	13,5	15,1	14,2
Luftfahrt, Mobilität, Transport	9,7	9,7	9,9	10,3	10,1
Grundstoffe, Recycling	9,7	9,3	8,9	8,4	9,2
Infrastruktur	7,2	8,2	8,6	8,3	9,2
Industrie & Services	7,7	8,7	8,8	8,0	9,0
Finanzinstitutionen u.a.	3,8	3,1	3,3	3,0	3,0
Eigenkapital-Portfolio				0,3	0,2
Gesamt	66,6	69,1	67,5	68,5	71,1

QUELLE KfW IPEX-Bank Geschäftsbericht, <https://www.kfw-ipex-bank.de/Über-uns/Geschäftsbericht/>
Unterschiede zwischen Gesamtsummen und der Addition der Teilwerte ergeben sich aus Rundungsdifferenzen.

ABB. 14 Neuzusagen & Refinanzierung der IPEX-Bank nach ausgewählten Geschäftssparten (in Milliarden Euro)

	2018	2019	2020	2021	2022
Energie & Umwelt	3,4	3,2	2,8	2,7	2,8
Maritime Industrie	2,3	3,1	k.A.	2,4	2,2
Luftfahrt, Mobilität, Transport	2,1	2,3	k.A.	1,4	2,6
Grundstoffe, Recycling	2,5	2,6	k.A.	1,3	2,4
Infrastruktur	1,7	1,9	k.A.	1,3	2,1
Industrie & Services	2,2	2,9	k.A.	1,6	2,9
Gesamt	17,7	22,1	16,6	13,6	18,1

QUELLE KfW IPEX-Bank Geschäftsbericht, <https://www.kfw-ipex-bank.de/Über-uns/Geschäftsbericht/>
Unterschiede zwischen Gesamtsummen und der Addition der Teilwerte ergeben sich aus Rundungsdifferenzen.

Climate & Development Advice, 2024

der Neuzusagen für diesen Sektor (Abbildung 14) lässt sich über denselben Zeitraum **kein zunehmender Trend** konstatieren. Abbildung 15 zeigt schließlich auf, dass **der Globalen Süden** für die Geschäfte der IPEX-Bank von **nachrangiger Bedeutung** ist und sich deren Tätigkeit zum weit überwiegenden Teil auf Europa konzentriert. Vor allem hier sowie in Nordamerika erzielt die IPEX-Bank einen Großteil ihrer nicht unbeträchtlichen Gewinne, durch die ihr im Blick auf das Konzernergebnis der gesamten KfW Bankengruppe die Rolle eines «**Profitgenerators**» zukommt (siehe hierzu Abbildung 16).

Auslandsinvestitionen der DEG

Die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH (DEG) ist seit 2001 eine hundertprozentige Tochtergesellschaft der KfW Bankengruppe mit Sitz in Köln. Zuvor befand sie sich seit ihrer Gründung im Jahr 1962 im Besitz des Bundes. Ihr (entwicklungs-)politischer Auftrag ist es, ausschließlich **private unternehmerische Initiativen in Entwicklungs- und Schwellenländern in Afrika, Asien, Lateinamerika sowie Reformländern in Mittel-, Ost- und Südosteuropa zu fördern**. Dazu berät sie vor allem kleine und mittel-

3. Beitrag der KfW zur internationalen Transformation Geschäftsmodell und internationale Klima- und Transformationsfinanzierung

ABB. 15 **Neuzusagen der IPEX-Bank nach Regionen**
(in Milliarden Euro)

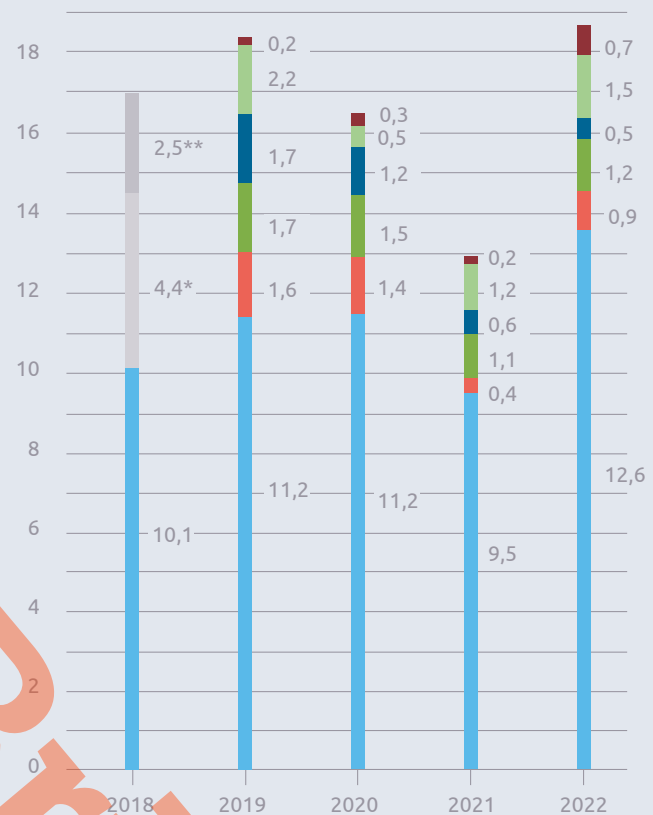
LEGENDE

- Australien & Ozeanien
- Nordamerika
- Lateinamerika
- Asien
- Afrika
- Europa

* Afrika, Asien, Lateinamerika

** Nordamerika, Ozeanien

QUELLE KfW IPEX-Bank Geschäftsbericht,
[https://www.kfw-ipex-bank.de/Über-uns/
Geschäftsbericht/](https://www.kfw-ipex-bank.de/Über-uns/Geschäftsbericht/)
Unterschiede zwischen Gesamtsummen und
der Addition der Teilwerte ergeben sich aus
Rundungsdifferenzen



Climate & Development Advice, 2024

ständige Unternehmen (KMU) und stellt ihnen langfristiges Kapital in Form von Darlehen oder Eigenkapital für Investitionen in diesen Ländern zur Verfügung. Diese Finanzierungen erfolgen aus eigenen Mitteln zu marktorientierten Konditionen. Steuermittel kommen nicht zum Einsatz.

Die DEG ist ein Kreditinstitut im Sinne des Kreditwesengesetzes (KWG). Von dessen Vorschriften hat die BaFin die DEG teilweise widerruflich befreit. Gleichwohl wendet die DEG die relevanten Normen des KWG, insbesondere die Mindestanforderungen an das Risikomanagement, im Wesentlichen sinngemäß an. Laut ihrer Satzung verfolgt die DEG **ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke**, weswegen sie steuerbegünstigt ist. Die **Bilanzgewinne**, die in aller Regel durchaus üppig ausfallen⁸², werden den Gewinn-

rücklagen zugeführt, womit das DEG-Eigenkapital zur Erhöhung des Förderpotenzials aufgestockt wird. Laut eigenen Angaben verfügt die DEG gegenwärtig über eine Eigenkapitalausstattung von rund 2,5 Mrd. EUR und damit über eine angemessene Risikotragfähigkeit zur Erfüllung ihres Auftrags.⁸³

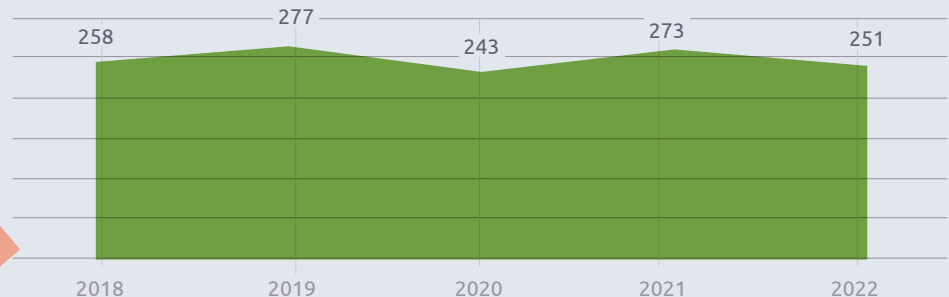
Die **Geschäftstätigkeit** der DEG konzentriert sich auf die Unternehmens- und Projektfinanzierung in den **Sektoren Agrarwirtschaft, Dienstleistungen, Industrie und Infrastruktur** sowie auf **Finanzinstitute und Private Equity Fonds**. Dabei erreicht sie ihre Kunden zum einen direkt per Finanzierung mit Darlehen und Beteiligungen, zum anderen investiert sie in lokale Banken und Equity Fonds, die vor Ort vor allem KMU mit Finanzierungen versorgen. Als Finanzierungspartner macht die DEG vor allem von **langfristigen Darlehen, Beteiligungskapital, so genann-**

82 Vgl. hierzu die Betriebsergebnisse der letzten fünf Jahre (Abbildung 17).

83 Vgl. <https://www.presseportal.de/pm/6681/5481586>.

3. Beitrag der KfW zur internationalen Transformation Geschäftsmodell und internationale Klima- und Transformationsfinanzierung

ABB. 16 Betriebsergebnis der IPEX-Bank (in Milliarden Euro)



QUELLE: KfW-IPEX Geschäftsberichte (2018-2022)

ABB. 17 Kennzahlen zum Geschäftsverlauf der DEG (in Millionen Euro)

	2018	2019	2020	2021	2022
Portfolio	8.362	9.039	8.487	9.242	9.866
Neuzusagen	1.865,8	1.847,0	1.410,6	1.533,6	1.643,5
Neuzusagen für Klimaschutz	309,8	384,3	280,5	193,3	315,7
Betriebsergebnis	212	153	200	213	248

QUELLE: DEG Jahresabschluss (2018-2022)

ten Mezzanine-Finanzierungen⁸⁴, Garantien sowie Begleitmaßnahmen Gebrauch.

Ihre Finanzierungsaktivitäten stimmt die DEG unter dem organisatorischen Dach der EDFI (European Development Finance Institutions) zum Teil eng mit anderen europäischen Entwicklungsfinanzierungsorganisationen ab. Zudem kooperiert sie mit der Weltbanktochter IFC (International Finance Corporation), der EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) sowie einer Vielzahl lokaler und regionaler Entwicklungsgesellschaften. Erklärtes Ziel dieser Zusammenarbeit ist es, durch die Bündelung von Finanzierungskapazitäten und Sachkenntnis eine große entwicklungspolitische Breitenwirkung und Nachhaltigkeit zu erzielen.

84 Ein Mezzanine-Darlehen ist eine Kapitalform, die je nach Ausgestaltung dem Eigenkapital oder dem Fremdkapital zuzurechnen ist. Faktisch ist sie bilanziell zwischen diesen beiden Formen zu verorten.

Aktuell finanziert die DEG mit einem Kreditvolumen von rund 9,9 Milliarden € mehr als 700 Unternehmen.⁸⁵ Dieses Gesamtportfolio verteilt sich auf rund hundert Länder nach Regionen wie folgt: Europa/Kaukasus 1,0 Mrd., Afrika (einschl. Nordafrika und Naher Osten) 2,7 Mrd., Asien 3,1 Mrd., Lateinamerika 2,7 Mrd. sowie überregionale Projekte 0,4 Mrd. Auf den Kontinenten – so veranschaulicht es ein Blick auf die Investments im Einzelnen⁸⁶ – sind es vor allem bevölkerungsreiche Schwellenländer, denen der Großteil der Finanzierungen gewährt wurde. Weitere zentrale Kennziffern zur Geschäftstätigkeit der DEG sind nachfolgender Abbildung zu entnehmen.

Eine knappe Analyse der vorgenannten Ziffern nach Maßgabe des selbst erklärten Leitprinzips der DEG,

85 Vgl. <https://www.deginvest.de/Unsere-Investitionen/>.

86 Vgl. <https://deginvest-investments.de/>.

3. Beitrag der KfW zur internationalen Transformation

Geschäftsmodell und internationale Klima- und Transformationsfinanzierung / Transformations-Adäquanz der Refinanzierungssäulen der KfW Bankengruppe

nämlich den Fokus ihrer Finanzierungen verstärkt auf nachhaltiges Wirtschaften, das messbar auf die UN-Nachhaltigkeitsziele einzahlt und mit den Pariser Klimazielen kompatibel ist⁸⁷, zu setzen, muss zu der Schlussfolgerung gelangen, dass die DEG die erheblichen **Potenzialen**, die die Bereitstellung von langfristigem Investitionskapital zwecks Mobilisierung von privater Klimafinanzierung in Ländern des Globalen Südens in sich birgt, in dreifacher Hinsicht **kaum mobilisiert**:

- Erstens belaufen sich die **Neuzusagen für Klimaschutz im Verhältnis zu den übrigen Sektoren auf einem niedrigen Niveau**, das dessen Dringlichkeit nicht im Entferntesten entspricht.
- Zweitens erstreckt sich das finanzielle Engagement der Neuzusagen wie auch des DEG-Portfolios insgesamt **hauptsächlich auf Darlehen, während Eigenkapital für Investitionsprojekte nur in weit geringerem Maße zur Verfügung gestellt wird**.
- Drittens vergab die DEG zwischen 2014 und 2021 Darlehen in Höhe von 119 Millionen Euro für Gaskraftwerke und stellte zudem auch indirekt Mittel für den Ausbau fossiler Energieprojekte bereit.⁸⁸ Nach eigenen Aussagen finanziert die DEG inzwischen keine neuen Projekte fossiler Energieunternehmen mehr und rechnet damit, dass das Portfolio fossiler Energieprojekte bis 2038 ausgelaufen sein wird⁸⁹.

Insofern lässt sich festhalten, **dass die DEG trotz erzielter Fortschritte bei dem Bestreben darum, Treibhausgasemissionen im Einklang mit dem 1,5 Grad Ziel des Pariser Klimaschutzabkommens zu reduzieren, bislang bei weitem nicht genügend unternommen hat**, damit im Rahmen der Geschäftstätigkeiten eine den Namen verdienende Transformation und so-

mit die Entwicklung zur Klimaneutralität im Rahmen des verbleibenden Zeitfensters gelingen kann. Zwar verpflichtet sich die DEG auf einen portfoliobezogenen CO₂-Reduktionspfad für ihr Portfolio auf dem Weg zur Klimaneutralität,⁹⁰ jedoch ist dieser für eine 1.5 Grad-Kompatibilität nicht ambitioniert genug. Das Motto «DEG – mehr als Finanzierung: Wir gestalten Transformation», welches die Startseite der DEG-Homepage prominent ziert, steht aus klimapolitischer Perspektive bislang also eher für Worte als für Taten. Transformative Investitionen präzise zu definieren, mit messbaren Indikatoren zu unterlegen und öffentlich transparent zu machen, darüber hinaus die Treibhausgasemissionen des Portfolios zu messen (und nicht nur auf Basis von Modellannahmen zu schätzen), ebenfalls offen zu legen und das Tempo der Dekarbonisierung sowie die Umwelt- und Klimaquote deutlich zu erhöhen, wären geeignete Schritte, um das Transformationsversprechen der DEG glaubwürdig zu untermauern.

Transformations-Adäquanz der Refinanzierungssäulen der KfW Bankengruppe

In diesem Kapitel soll die Transformations-Adäquanz der Refinanzierungsstrategie, mittels derer sich die Bankinstitute bzw. Tochtergesellschaften der KfW Bankengruppe Kapital für ihr Finanzierungs- und Kreditgeschäft beschaffen, in den Blick genommen werden.

Mit einem jährlichen Emissionsvolumen von gegenwärtig ca. 70 bis 90 Mrd. € sowie einem Gesamtvolumen aller ausstehenden Anleihen und anderer Wertpapiere in Höhe von 430 Mrd. € ist die KfW Bankengruppe **einer der größten und aktivsten nicht-staatlichen Anleihe-Emittenten am internationalen Kapitalmarkt**. Die Refinanzierung ihres (Förder-)Geschäfts erfolgt fast vollständig über die internationalen Geld- und Kapitalmärkte, vor allem in Euro und US-

⁸⁷ Ebenda

⁸⁸ https://www.focus.de/earth/news/kfw-tochter-deutsche-entwicklungshilfe-foerdert-klimaschaedliche-projekte-im-ausland_id_190116770.html

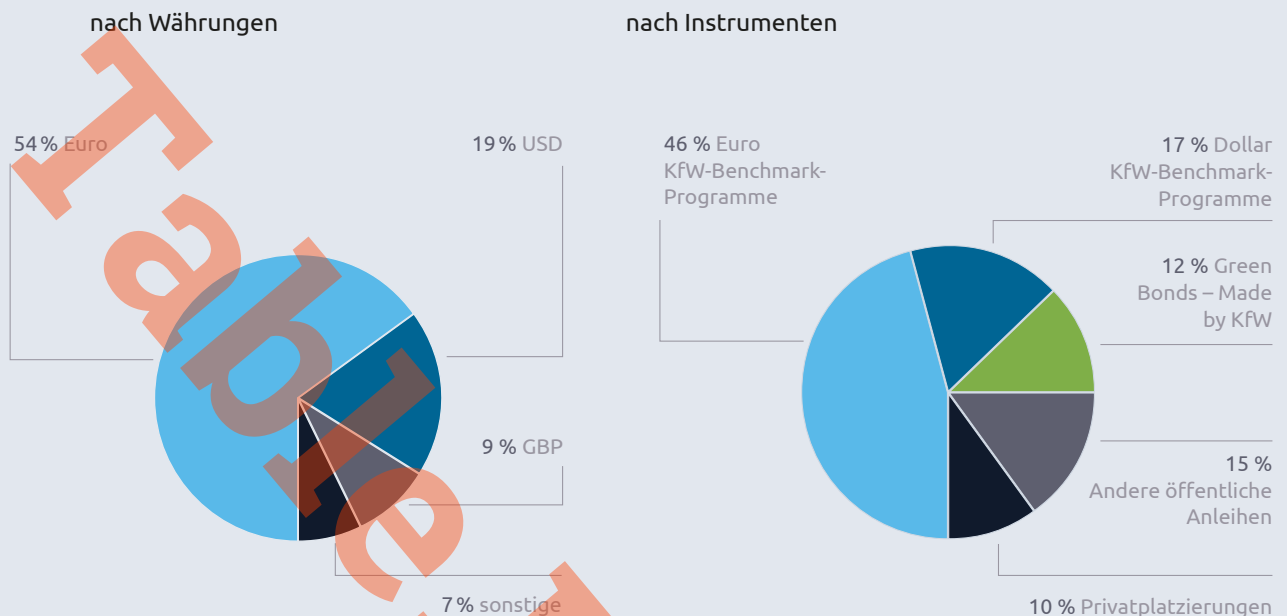
⁸⁹ Schriftliche Information der DEG vom März 2024

⁹⁰ Siehe DEG (2022). Promoting Private Sector Development in Emerging Markets: DEG's pathway to higher SDG contributions and a GHG neutral portfolio.

3. Beitrag der KfW zur internationalen Transformation

Transformations-Adäquanz der Refinanzierungssäulen der KfW Bankengruppe

ABB. 18 Refinanzierungsinstrumente der KfW-Bankengruppe im Jahr 2022



QUELLE KfW (2024). Refinanzierungsstatistiken für die Jahre 2004 bis 2023.

Climate & Development Advice, 2024

Dollar. Aufgrund der hohen Kreditwürdigkeit und der Sicherheit aus der direkten Garantie des Bundes besitzt die KfW die bestmögliche Bonitätsnote – ein Triple A-Rating – von den führenden Rating-Agenturen Moody's, Scope und Standard & Poor's. Dies erschließt ihr als anerkannt «erstklassiger Emittentin» einen sehr guten Zugang zu (institutionellen) Investoren und (Zentral-)Banken weltweit – d.h. ihre Kapitalmarktanleihen werden grundsätzlich sehr stark gesucht. Seit dem Jahrtausendwechsel hat die Refinanzierung in der KfW eine immer größere Dynamik entwickelt. Das Refinanzierungsvolumen wurde innerhalb weniger Jahre verdoppelt.⁹¹ Mit ihrem Refinanzierungsansatz ist die KfW nach eigenen Angaben in der Lage, die Refinanzierung zu jeder Zeit sicherzustellen und dabei möglichst günstige Refinanzierungskonditionen zur Erfüllung ihres Förderauftrags zu erzielen.

⁹¹ Vgl. <https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/F%C3%B6rderauftrag-und-Geschichte/Geschichte-der-KfW/KfW-Themen/Kapitalmarktaktivit%C3%A4ten-und-Refinanzierung/>.

Bei ihren Anleiheemissionen verfolgt die KfW eine Emissionsstrategie, die auf vier Säulen beruht:

- **Benchmark-Anleihen**⁹²: Unter den Benchmark-Programmen werden großvolumige, börsennotierte Anleihen sowohl in Euro als auch in US-Dollar begeben. Sie sind die Hauptrefinanzierungsquelle der KfW Bankengruppe. Zum 31.12.2022 deckten sie mit 385,8 Mrd. € rund 77 Prozent der insgesamt aufgenommenen fremden Mittel und etwa 63 Prozent des Refinanzierungsvolumens des Geschäftsjahrs 2022 ab (siehe hierzu Abbildung 18);
- **Green Bonds**: Mit ihren grünen Anleihen («Green Bonds – Made by KfW») verfolgt die

⁹² Benchmarkanleihen sind großvolumige Anleihen ab 500 Mio. €, die aufgrund der Bonität des Emittenten, der Konditionen und ihrer Liquidität als richtungsweisend gelten und deshalb in einen Kapitalmarktindex aufgenommen und dort als Referenzgröße für andere Anleihen gelistet werden.

3. Beitrag der KfW zur internationalen Transformation

Transformations-Adäquanz der Refinanzierungssäulen der KfW Bankengruppe

KfW das Ziel, die gezielte Finanzierung von Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen über ein kapitalmarktbasiertes Instrument zu befördern. Seit 2014 emittiert die KfW diese Anleihen als Teil ihres Refinanzierungsprogramms, um das eigene Nachhaltigkeitsprofil zu schärfen. Die Emissionserlöse aus den Green Bonds tragen zur Refinanzierung der KfW insgesamt bei und werden dementsprechend für die allgemeinen Förderaktivitäten der KfW verwendet. Mittel in Höhe der Nettoerlöse aus diesen grünen Anleihen ordnet die KfW den spezifischen, in ihrem Rahmenwerk für grüne Anleihen definierten Kreditprogrammen zu. Diese werden zur Finanzierung von Projekten, die dem Klimaschutz dienen, verwendet. Von der für 2023 geplanten Mittelaufnahme an den internationalen Kapitalmärkten in Höhe von 80-85 Mrd. € sollen laut KfW mindestens 10 Mrd. über Green Bonds refinanziert werden.⁹³ Inzwischen überschreitet die KfW die Schwelle von 60 Mrd. € Gesamtemissionsvolumen von Green Bonds;⁹⁴

- **Andere öffentliche Anleihen:** Zusätzlich zu ihren Benchmark-Programmen begibt die KfW öffentliche Anleihen in verschiedenen Laufzeiten, Währungen und Formaten;
- **Privatplatzierungen:** Speziell an den Anlagebedürfnissen von Investoren orientierte Privatplatzierungen, die in der Form von Inhaberschuldverschreibungen die Nachfrage vor allem von institutionellen Anlegern nach maßgeschneiderten Produkten bei Struktur, Währung und Laufzeit bedienen, runden die Refinanzierungs-Produktpalette der KfW ab.

KfW Entwicklungsbank, IPEX-Bank und DEG führen ihre Geschäfte unter dem gemeinsamen Dach der KfW Bankengruppe jeweils eigenständig. Für die Re-

finanzierung aller drei Töchter ist aber die Muttergesellschaft KfW zuständig, wie die oben beschriebene Finanzierungspraxis zeigt. Von den von der KfW Entwicklungsbank für die Entwicklungsfinanzierung aufbrachten Mitteln wird der maßgebliche Teil auf dem Kapitalmarkt aufgenommen. Ergänzt werden diese Eigenmittel durch die aus dem Bundesetat bereitgestellten Haushaltsmittel für die FZ. Auch die IPEX-Bank deckt ihren Bedarf an Refinanzierungsmitteln weitgehend über Mittelaufnahmen bei der KfW ab.

Auf Grundlage einer **Refinanzierungsvereinbarung** zwischen IPEX-Bank und KfW stellt letztere die erforderlichen Mittel in den Währungen und Laufzeiten, die zur Refinanzierung des Kreditgeschäfts der IPEX-Bank benötigt werden, zu marktgerechten Konditionen bereit. Der mittel- und langfristige Mittelbedarf wird durch Aufnahme von Schuldscheindarlehen sowie Emission öffentlicher Namenspfandbriefe gedeckt, die ausschließlich von der KfW Bankengruppe erworben werden. Hinzu kommen in geringem Maße kurzfristige Mittelaufnahmen in Form von Tages- und Termingeldern sowie liquiden Schuldverschreibungen aus Wertpapieren der KfW zur Sicherung des Liquiditätsbedarfs.⁹⁵

Auch die DEG verfügt über eine Refinanzierungsvereinbarung mit der KfW. Diese sieht vor, dass die KfW der DEG die qua Neuaufnahme von Fremdkapital erforderlichen Refinanzierungsmittel in Euro und US-Dollar zu den von der DEG jeweils genannten Zeitpunkten zum Refinanzierungszinssatz der KfW zzgl. eines von der KfW festgesetzten internen Verrechnungspreises zur Verfügung stellt. Ergänzt wird die Refinanzierung durch Zahlungsmittelzuflüsse etwa aus Tilgungen und Beteiligungsverkäufen sowie das zahlungswirksame operative Ergebnis.⁹⁶

93 Vgl. <https://www.kfw.de/About-KfW/Investor-Relations/U.S.-investors/index.html>

94 Vgl. <https://www.kfw.de/Über-die-KfW/Newsroom/>

95 Vgl. https://www.kfw-ipex-bank.de/PDF/%C3%9Cber-die-KfW-IPEX-Bank/Gesch%C3%A4ftsbericht/2021/2021_KfW_IPEX-Bank_Lagebericht-und-Jahresabschluss-2.pdf.

96 Vgl. https://www.deginvest.de/DEG-Dokumente/Download-Center/DEG_JAB_2022_DE.pdf.

Green Bonds – Made by KfW: Ein richtiger, aber unzureichender Schritt

Im Folgenden soll nun der Frage nachgegangen werden, ob – und wenn ja, inwieweit – die Art und Weise der Refinanzierung der in Betracht gezogenen Banken für deren Mandat, als transformative Förder- und Entwicklungsbanken von Belang ist.

In den Blick zu nehmen sind die **Green Bonds**, die seit 2014 als Refinanzierungsinstrument zur gezielten Mobilisierung von Kapital für grüne Investitionen – und darunter prominent die Klimafinanzierung – eingesetzt werden. Durch deren Emissionserlöse konnten die KfW-Förderprogramme aus den Bereichen Erneuerbare Energien, Energieeffizienz und umweltverträglicher Transport, beträchtlich vorangebracht werden. Aus der Perspektive der Entwicklungsfinanzierung ist indes zu bemängeln, dass das komplette **Portfolio der Green Bonds der KfW ausschließlich auf OECD-Staaten beschränkt** bleibt (2022 gingen 93,2 Prozent der Emissionserlöse in Projekte innerhalb Deutschlands und die restlichen 6,8 Prozent in andere OECD-Staaten⁹⁷). Derart geht dieser zweifelsohne wichtige refinanzierungsbasierte Beitrag der KfW zum Klimaschutz vollständig an den Volkswirtschaften jener Länder vorbei, die besonders vom Klimawandel betroffen sind und die aus eigenen Kräften die Transformation zur Nachhaltigkeit ihrer Volkswirtschaften nicht werden schultern können. Gerade diese Volkswirtschaften weisen mit Blick auf die Mobilisierung von Kapital für Umwelt- und Klimaschutz die höchsten ordnungspolitischen wie mikroökonomischen Hürden auf, wie unsere Analyse aufgezeigt hat: z. B. fehlende Rechtsstaatlichkeit, kein verlässliches Investitionsregime, geringe Analysekapazitäten, Probleme bei der Internalisierung von Umweltkosten, Informationsasymmetrien sowie ganz generell noch große-

re Fristeninkongruenzen bei Climate Finance (d.h. einerseits der Bedarf an langfristigen Investitionen und andererseits die eher kurzen Zeithorizonte der Investoren). Diese insbesondere für private Akteure hinderlichen Marktgegebenheiten sind strukturell bedingt und dürften sich mittel- bis kurzfristig kaum ändern lassen. Aufgrund ihres gesetzlichen Förderauftrags und infolge ihrer (Re-)Finanzierungsvorteile sind öffentlich-rechtliche Spezialbanken oder Banken mit Sonderaufgaben am ehesten in der Lage die erforderlichen Risikoabdeckungen für neue, transformative Projekte zur Entwicklung in Richtung Klimaneutralität zu gewähren. Für Länder des Globalen Südens kommt diesen Banken daher eine hohe Bedeutung zu.

Will die KfW Bankengruppe konsequent als Klima- und Transformationsbank firmieren, müsste die **Refinanzierung über Green Bonds absolut wie relativ substantiell aufgestockt und Emissionserlöse auch für Finanzierungsprojekte im Globalen Süden bereitgestellt werden**: Die Ausweitung von Green Bonds auf den Globalen Süden hätte neben der finanziellen auch eine politische (Signal-)Wirkung gegenüber Investoren und anderen Finanzinstituten, in die Transformation zu investieren. Zumindest für größere Schwellenländer (z. B. Brasilien, Indien, Südafrika) aber in gewissem Rahmen auch für kleinere Entwicklungsländer mit weichen Währungen wäre zudem die Ausgabe von Green Bonds der KfW in deren Währungen interessant, insbesondere für interessierte Anleger in diesen Ländern selbst. Für den Projektträger können so Währungs- bzw. Wechselkursrisiken gegenüber einem klassischen Green Bond, emittiert in US-Dollar, reduziert werden. So hat etwa die ADB einen Green Bond in indischen Rupien herausgegeben, um Wind- und Solarenergieprojekte in sechs indischen Bundesstaaten zu finanzieren.⁹⁸

97 Vgl. https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen-Details_758464.html.

98 <https://cfo.economictimes.indiatimes.com/news/adb-treasurers-detail-the-fine-print-of-rupee-linked-green-bonds/58961637?redirect=1>

3. Beitrag der KfW zur internationalen Transformation

Transformations-Adäquanz der Refinanzierungssäulen der KfW Bankengruppe / Zwischenfazit

Insofern lässt sich festhalten, dass es auch hinsichtlich der Praxis der Refinanzierung bei der KfW und ihren Töchtern reichlich Spielraum nach oben gibt, um die Entwicklungs- und Klimawirkungen der mitfinanzierten Vorhaben weiter zu erhöhen – auch wenn die Art und Weise der Refinanzierung sicherlich eine geringere Rolle für eine verbesserte Klima- und Transformationsfinanzierung spielt als die Frage der Ausgestaltung der Förderinstrumente selbst.

Zwischenfazit

Ein **nachhaltiges, zukunftsfähiges Finanzsystem** ist eine der zentralen Voraussetzungen, um die Transformation der Wirtschaft zügig und gezielt zu gestalten. **Banken** spielen hierbei eine zentrale Rolle. Gegenwärtig bietet sich eine **große Chance, die Finanzbranche zum Treiber für mehr Umwelt- und Klimaschutz zu machen**. Denn angesichts ihrer Bedeutung als Finanzintermediär für die gesamte Wirtschaft kann sie mit ihren Finanzierungen eine enorme **Hebelwirkung** erzielen, wenn es darum geht, die Wirtschaft im Sinne von Klimaneutralität voranzubringen. Dabei hat ihr Verständnis von Nachhaltigkeit prägenden Charakter für die konkrete Ausgestaltung der Transformation. Banken können Finanzströme gezielt in nachhaltige Projekte und Innovation lenken. Im Sinne eines Agenda Setting für Sustainable Finance heißt es im Finanzteil des Umsetzungsplanes von COP 27 in Sharm-El-Sheikh, «eine solche Finanzierung zu liefern, wird eine Transformation des Finanzsystems und seiner Strukturen und Prozesse erfordern, in die Regierungen, Zentralbanken, Geschäftsbanken, institutionelle Anleger und andere Finanzakteure eingebunden sein werden».⁹⁹ Entsprechend überrascht es nicht, dass nicht nur bei den internationalen Klimaverhandlungen, sondern auch innerhalb der G7 und der G20 über eine Reform der Finanzwirtschaft und ihrer multilateralen wie regionalen

und nationalen Institutionen verhandelt wird, da sie einen ebenso wirksamen wie unerlässlichen Hebel zur Umsetzung der nachhaltigen Entwicklungs- und damit auch der Klimaziele darstellt.¹⁰⁰

Indes wurde bisher für internationale bzw. nationale politische Kontexte **nicht hinreichend beschrieben, welche Konsequenzen sich für multilaterale bzw. öffentlich-rechtliche sowie private Banken und sonstige Finanzakteure etwa aus einer stringenten Umsetzung der Anforderungen des Pariser Klimaabkommens einschließlich des 1,5-°C-Klimaziels ergeben**.¹⁰¹ Für eine erfolgreiche Umwandlung von Kreditinstituten in Transformationsbanken ist es eine Grundvoraussetzung, dass die internationale Staatengemeinschaft und nationale Regierungen **ordnungs- und prozesspolitischen Rahmenbedingungen** und damit einen verlässlichen und zugleich orientierungsstiftenden wie **handlungsleitenden Politikrahmen schaffen**. Hier ist die **Bundesregierung gefordert**.

Hierbei wäre zentral mit in den Blick zu nehmen, dass sich spätestens seit Beginn der 1980er Jahre im Zuge der zunehmenden «Finanzialisierung» der (Welt-)Wirtschaft, aus der ein immenser Bedeutungszuwachs von Finanzmotiven, Finanzinstitutionen und Finanzeliten in der Gesamtfunktionsweise der Ökonomie resultiert und in deren Gefolge sich das gesamte Wirtschaftsgeschehen immer stärker an kurzfristigen Finanzkennzahlen orientiert statt an langfristigen Geschäftsmodellen, ein Finanzsystem etablieren konnte, das sich als kaum noch regulierbar und nicht zuletzt deshalb als extrem krisenträchtig erwiesen hat. In seiner gegenwärtigen Form behindert es die dringend gebotene Transformation eher als dass es diese befördert. Dies zeigt sich ganz grundlegend daran, dass Nachhaltigkeit unter den Ak-

⁹⁹ Vergleiche Engels, Klimasünder zur Kasse, in: IPG Journal vom 22.6.2023. <https://www.ipg-journal.de/rubriken/die-hierzu-erforderlichen-wirtschaft-und-oekologie/artikel/klimasünder-zur-kasse-6772/>

¹⁰⁰ Vgl. Zwick, Yvonne/Jeromin, Kristina (Hrsg.), Mit Sustainable Finance die Transformation dynamisieren. Wie Finanzwirtschaft nachhaltiges Wirtschaften ermöglicht, Wiesbaden 2023.

¹⁰¹ Vgl. Sustainable-Finance-Beirat, Shifting the Trillions – Ein nachhaltiges Finanzsystem für die Große Transformation. 31 Empfehlungen des Sustainable-Finance-Beirats an die Bundesregierung, 2021 (https://sustainable-finance-beirat.de/wp-content/uploads/2021/02/210224_SFB_-Abschlussbericht-2021.pdf).

teuren der Finanzwelt weiterhin in aller Regel als ein Ziel verstanden wird, das – gewissermaßen als Instrument zur «Zähmung des Marktes» – der (vermeintlichen) Finanzmarktrationalität entgegensteht.¹⁰²

Statt den Klimawandel zum Anlass zu nehmen, die bestehende Geschäftspolitik angesichts der ökologischen Auswirkungen substanziell zu überdenken und umzugestalten, wird Klimaschutz allzu oft lediglich als zusätzliche Renditechance gesehen, wie die überaus zahlreichen, hinlänglich dokumentierten Fälle von Greenwashing im Bankensektor deutlich werden lassen.¹⁰³ Nachhaltig gehandelt wird bei der Kreditvergabe und im Beteiligungskapitalgeschäft allenfalls dort, wo es sich finanziell lohnt. Öffentlich-rechtliche **Kreditinstitute wie die KfW Bankengruppe**, die in ihren Leitlinien selbst den Anspruch formulieren, eine Vorreiterrolle als Transformationsbank beim Klimaschutz zu übernehmen, **sollten eine klare Ausrichtung ihrer gesamten Geschäftspolitik auf Gemeinwohlorientierung vornehmen und damit dem Schutz globaler öffentlicher Güter Vorrang einräumen.**

Die immanente **Rentabilitätsabhängigkeit** bei der Finanzierung lässt sich bei erwerbswirtschaftlich operierenden Banken nicht aus der Welt schaffen. Solange wie Investitionen in Klimaschutz aufgrund unzureichend oder gar nicht internalisierter Klimakosten als zu risikobehaftet und somit unrentabel erscheinen, werden Banken sie als ein unkalkulierbares Finanzrisiko und nicht als willkommene Investitionschance begreifen.¹⁰⁴ Da eine hinreichende Veränderung der politischen Rahmenbedingungen zur Begünstigung der erforderlichen Klimaschutzinvestitionen im Globalen Süden gegenwärtig nicht absehbar ist, dürfte **sich dort**

eine substanzielle Erhöhung des Investitionsvolumens allein durch eine **signifikante Aufstockung** zum einen der **klimaschutzbezogenen FZ** (vorzugsweise in Form von Zuschüssen und hoch subventionierten Darlehen) sowie zum anderen der staatlichen **Förderung privater Klimaschutzinvestitionen** erreichen lassen. Die üppigen Gewinne der KfW Bankengruppe bieten hierfür bislang ungenutzten Spielraum, ohne dass dies deren Bonität gefährdet.

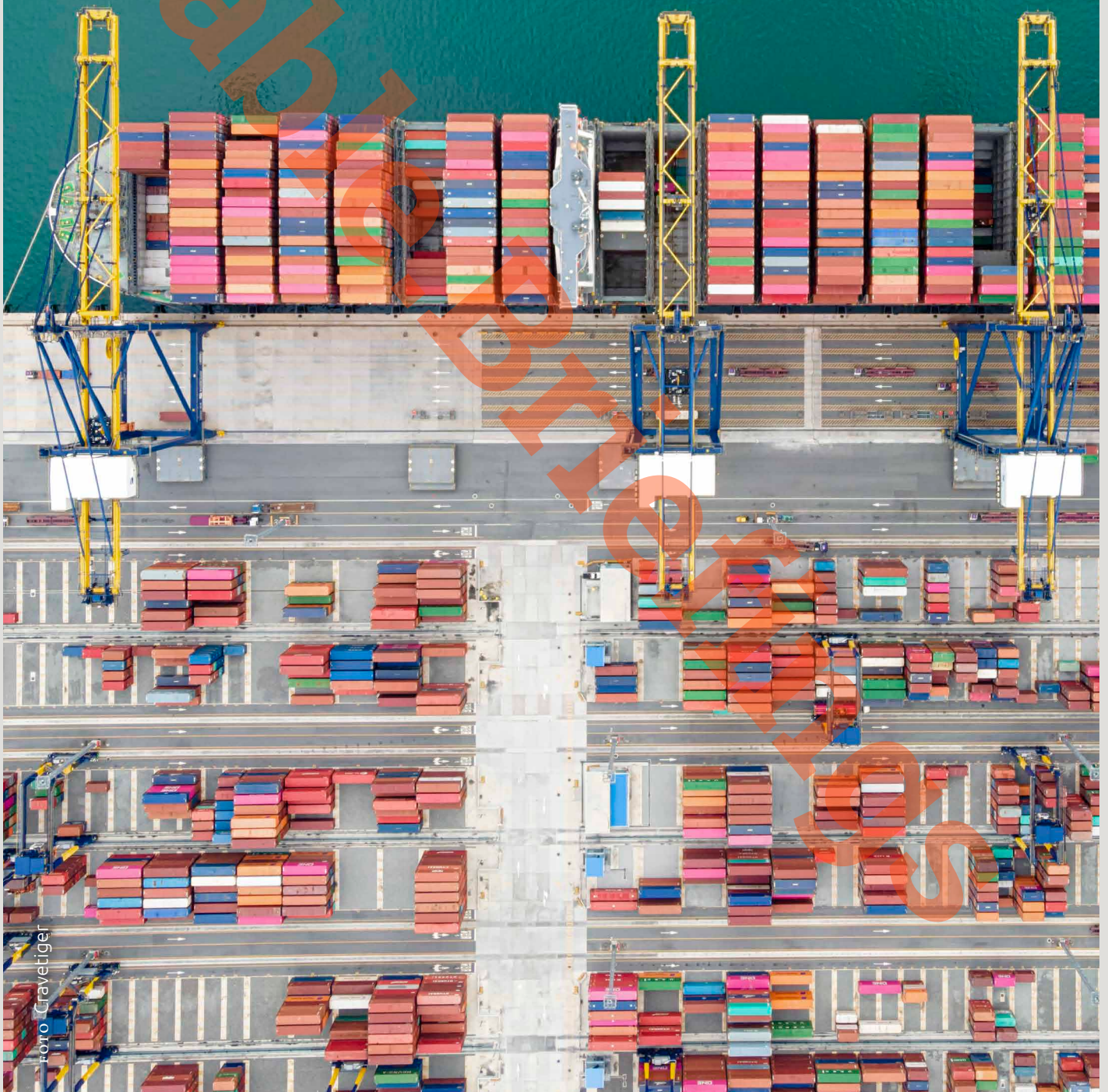
Für die KfW Bankengruppe – wie auch für die staatlichen Förderbanken anderer Länder – setzt dies die Erarbeitung und Verabschiedung eines Grundverständnisses von Gemeinwohlorientierung unter besonderer Berücksichtigung der Umsetzung der Pariser Klimaziele voraus, das die Refinanzierungsvorteile der KfW Bankengruppe in Form von Haftungsübernahmen des Bundes im Blick auf neu zu definierende Unternehmenszwecke (sprich die spezifischen kreditwirtschaftlichen Aufträge und Fördertätigkeiten) in Anspruch nehmen darf, ohne dass dies dem Wettbewerbsrecht zuwiderläuft.

¹⁰² Siehe etwa <https://www.spiegel.de/wirtschaft/nachhaltige-geldanlage-aktivisten-kaempfen-am-finanzmarkt-gegen-den-klimawandel-a-3cfdde8-075b-4f3c-9c6a-8381db405ef8>

¹⁰³ Siehe hierzu etwa Giannetti, Mariassunta et al., «Glossy Green» Banks: The Disconnect Between Environmental Disclosures and Lending Activities, 2023 (https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/conferences/shared/pdf/20230502_research_conference/Giannetti_paper.pdf).

¹⁰⁴ Investitionen in dieser Ländergruppe stehen neben dem sich nicht rechnenden ökonomischen Kalkül oftmals noch weitere Faktoren entgegen.

4. Fahrplan für die Weiterentwicklung der KfW zu einer Klima- und Transformationsbank



© Foto: Graveliger

4. Fahrplan für die Entwicklung der KfW in eine Transformationsbank Im Fokus: Senkung der Kapitalkosten in Ländern des Globalen Südens

Die KfW-Bankengruppe verfügt über das **Potenzial zur echten Klima- und Transformationsbank mit dem Schutz globaler öffentlicher Güter im Mittelpunkt ihres Geschäftsmodells**. Für ihre Auslandsgeschäfte würde dies bedeuten, ihre Förder- und Finanzierungstätigkeiten konsequent auf den transformationsrelevanten Finanzierungs- und Beratungsbedarf insbesondere von solchen Projekten im Globalen Süden auszurichten, die die Umsetzung ambitionierter, mit dem Pariser Abkommen und den SDGs kompatiblen Zielen verfolgen und welche ohne gezielte internationale Fördermaßnahmen nicht zeitnah umsetzbar wären.

Die Analyse hat bestätigt, dass dafür der Bedarf sehr hoch ist und ohne ambitioniert agierende Entwicklungsbanken, die bereit sind, für den Schutz globaler öffentlicher Güter eine neue «**Risikokultur**» zu entwickeln, nicht gedeckt werden kann. Das bedeutet, dass die KfW nicht nur **mehr Mittel vergeben**, sondern **künftig auch höhere eigene finanzielle Risiken** in Kauf nehmen müsste, um zur Transformation in Staaten beizutragen, die diese allein nicht finanzieren können. Darüber hinaus sollten **Investitionen für transformationsrelevante Projekte viel stärker gebündelt** werden.

Die KfW Bankengruppe verfügt hierfür über **wichtige Voraussetzungen**:

1. Sie hat **äußerst niedrige Refinanzierungskosten** aufgrund ihrer erstklassigen Bonität, die wiederum maßgeblich aus der **staatlichen Haftungsübernahme** resultiert.
2. Die über Jahre hinweg kontinuierlich erwirtschafteten **hohen Überschüsse**, die deutlich über denen der meisten anderen deutschen Banken liegen und aus dem positiven Saldo zwischen niedrigen Refinanzierungskosten und Einnahmen aus dem Finanzierungsgeschäft resultieren, die aber laut KfW-Gesetz nicht ausgeschüttet werden dürfen, haben die eigenen **Rücklagen** ständig anwachsen lassen.
3. Bei einer **harten Kernkapitalquote von zuletzt knapp 25 Prozent**, verfügt die KfW

Bankengruppe über sehr belastbare Puffer, um künftig für den Schutz globaler öffentlicher Güter deutlich stärker ins Risiko zu gehen. Wenn dadurch die Überschüsse zurückgehen, gleichzeitig aber höhere Investitionen in Transformationsprojekte im Globalen Süden erfolgen, wäre das eine nachhaltige Investition, die neben allem anderen auch stabilisierend auf die Finanzmärkte wirken könnten.

Im Fokus: Senkung der Kapitalkosten in Ländern des Globalen Südens

Die KfW Bankengruppe sollte die von ihr oder anderen Entwicklungsbanken eingesetzten Instrumente zur Senkung der hohen Kapitalkosten von Transformationsprojekten in Ländern des Globalen Südens massiv ausweiten. Hierzu gehören insbesondere folgende Maßnahmen:

- Es sollten **mehr Zuschüsse** gewährt werden, wofür **höhere Haushaltsmittel** benötigt werden,
- Die **Kreditkosten** sollten **signifikant gesenkt** werden,
- Es sollten **mehr Reformdarlehen** an reformbereite Länder vergeben werden, etwa im Rahmen von transformationsbezogenen Partnerschaften.
- **Hebelinstrumente zur Mobilisierung von privatem Kapital** für die Klima-, Entwicklungs- und Transformationsfinanzierung, wie vor allem **Garantien, Nachrangdarlehen und Risikokapital**, sollten weitaus stärker als bislang eingesetzt werden.

Dies wäre angesichts absehbar niedrig bleibender Refinanzierungskosten möglich, ohne zu hohe eigene Risiken einzugehen, **wenn gleichzeitig die eigene Transformations-, Risikomanagement- und Beratungsexpertise deutlich ausgebaut** wird. Dies läge sowohl im Eigeninteresse als auch im Interesse der Kundschaft.

4. Fahrplan für die Entwicklung der KfW in eine Transformationsbank

Im Fokus: Senkung der Kapitalkosten in Ländern des Globalen Südens / In acht Schritten zur Klima- und Transformationsbank

Ein solchermaßen **weiterentwickeltes Geschäftsmodell** entspräche dem Geist der **Agenda 2030**, dem **Pariser Abkommen**, den klimaaußenpolitischen Zielen der Bundesregierung sowie dem Mandat der KfW Bankengruppe. Angesichts ihrer Bedeutung als einer der größten nationalen Entwicklungsbanken, die sich als Vorreiterin sieht und die Weiterentwicklung zur grünen Transformationsbank als wichtigstes strategisches Ziel verfolgt, dabei **bislang aber zu langsam vorankommt**, hätte die **Beschleunigung ihrer eigenen Transformation** einen mehrfachen Nutzen: für die Transformation im Globalen Süden, für das Erreichen der klimaaußen- und entwicklungspolitischen Ziele der Bundesregierung, für andere Entwicklungsbanken, die sich deren Erfahrungen zu eigen machen können, für die erhöhte Anlagebereitschaft privater Investoren im Falle eines De-Risking, sowie schließlich für die KfW selbst beim Erreichen ihrer Ziele.

Der beschleunigte Umbau der KfW zur grünen Transformationsbank **setzt politische Führung, das heißt ein klares Mandat des KfW-Verwaltungsrates voraus**. Dieser sollte hierfür eine entsprechende **Reformagenda noch in dieser Legislaturperiode verabschieden und umsetzen**. Dafür ist eine gemeinsame Initiative von **BMWK und BMF** erforderlich, welchen die Rechts- und Fachaufsicht über die KfW obliegt. Andere Bundesministerien, insbesondere das **BMZ**, welches den Großteil der FZ-Mittel für die KfW Entwicklungsbank bereitstellt und eine transformationsrelevante Steuerungsfunktion u.a. für Treuhandfonds und die Weiterentwicklung der Sektorleitlinien wahrnimmt, müssen eng einbezogen werden.

Gleichzeitig können diese und andere Ministerien wie vor allem das **Auswärtige Amt** maßgeblich darauf hinwirken, dass **Kooperations- und Synergiepotenziale mit anderen Akteuren der europäischen und internationalen bi-, pluri- und multilateralen Transformationsfinanzierung identifiziert und genutzt werden**, um die Rahmenbedingungen für eine bestmögliche Wirkung der veränderten Förder- und Finanzierungspraxis der KfW Bankengruppe **im Sinne der klimaaußenpolitischen** ebenso wie anderer deutscher, europäischer und internationaler **Transformationsziele zu optimieren**.

Dafür bedarf es auch der **Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren**, die sich in transformationsorientierten Klima-, Entwicklungs-, Rohstoff- und Energiepartnerschaften sowie JETPs engagieren: Für deren Erfolg sind eine enge und vertrauensvolle Kooperation sowie eine besser abgestimmte Bereitstellung geeigneter finanzieller und technischer Förder- und Beratungsdienstleistungen von großer Relevanz. Ebenso wichtig ist eine **enge Abstimmung mit den Partnerländern im Globalen Süden**. Ein gutes Beispiel liefert die V20-Gruppe, die sehr spezifische Vorschläge unterbreitet hat, wie die Transformationskosten so gesenkt werden können, dass die Climate Prosperity Plans von Mitgliedstaaten umsetzbar werden.¹⁰⁵

Grundsätzlich bilden der **bestehende rechtliche Rahmen und das Mandat der KfW Bankengruppe eine geeignete Ausgangsbasis** für eine solche Weiterentwicklung des Unternehmens. Ein Beschluss des Verwaltungsrates, den Umbau der KfW in eine echte Transformationsbank zu beschleunigen und zu vertiefen, wäre aber ein notwendiges und wichtiges Signal.

In acht Schritten zur Klima- und Transformationsbank

Die mit der KfW Bankengruppe in vielerlei Hinsicht vergleichbare aber **nur etwa halb so große European Investment Bank (EIB)** hat schon 2019 einen **»Klimabank-Fahrplan«** verabschiedet. Dieser zeigt den Weg auf, wie die EIB im entscheidenden Jahrzehnt bis 2030 ehrgeizige Ziele für Klimaschutz und ökologische Nachhaltigkeit erreichen kann. Dazu zählen die Beendigung aller Investitionen, die nicht mit den Pariser Klimazielen vereinbar sind bis 2020, die Erhöhung des Anteils der Finanzierungen für Klimaschutz und ökologische Nachhaltigkeit auf mindestens 50 Prozent bis 2025 und die Mobilisierung von transformativen Investitionen von einer Billion Euro bis 2030.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Siehe u.a. <https://www.v-20.org/accra-marrakech-agenda>

¹⁰⁶ <https://www.eib.org/de/projects/topics/climate-action/cbr>

4. Fahrplan für die Entwicklung der KfW in eine Transformationsbank

In acht Schritten zur Klima- und Transformationsbank

Wir schlagen vor, dass die KfW Bankengruppe mindestens für ihr Auslandsgeschäft einen ähnlich ambitionierten Plan verabschiedet:¹⁰⁷ In **acht Schritten** lässt sich die KfW Bankengruppe konsequent in eine Klima- und Transformationsbank weiterentwickeln, die dem Globalen Süden mehr Mittel bereitstellt, sich im Auslandsgeschäft auf den Schutz globaler öffentlicher Güter konzentriert und schwerpunktmäßig Transformationsprojekte fördert. Dem Vorbild der EIB folgend sollten diese Schritte mit **ambitionierten Zielen** unterlegt werden, aus denen sich **zusätzliche Kennzahlen** ableiten lassen, welche die Performance der **KfW-Bankengruppe als Klima- und Transformationsbank** messen.

Die Verabschiedung eines solchen «Fahrplans zur Klima- und Transformationsbank» erfordert politische Führung. Die **Bundesregierung** hat die Möglichkeit, einen solchen Fahrplan zu verabschieden und erste wichtige Schritte noch in dieser Legislaturperiode zu vollziehen. Damit würde sie Führungsstärke zeigen. Wir schlagen die folgenden acht Schritte vor:

1. **Konsequente Umsetzung der Ziele und Grundsätze des Pariser Abkommens einschließlich der Einstellung aller neuen Finanzierungen, die nicht mit dem 1,5 Grad-Ziel kompatibel sind, bis spätestens Ende 2024.**
2. **Deutlicher Aufwuchs der Neuzusagen für echte Transformations- und Klimaprojekte im gesamten internationalen Geschäft auf mindestens 50 Prozent bis 2027.**¹⁰⁸
Zum Vergleich: In 2022 lag dieser Anteil der Neuzusagen bei (nicht EU-Taxonomie-kohärenten)

34 Prozent.¹⁰⁹ Es sollte zudem angestrebt werden, dass Vorhaben in Ländern des Globalen Südens, mit denen Deutschland Klima- und Transformationspartnerschaften eingegangen ist, bei Neuzusagen bevorzugt gefördert werden. Auch besonders klimavulnerable Länder sollten einen bevorzugten Finanzierungszugang erhalten.

3. **Mobilisierung von insgesamt mindestens einer Billion Euro für transformative Investitionen in 2024 – 2033 durch die verstärkte Hebelung von Investitionen Dritter mittels der Senkung von Investitionsrisiken durch Garantie- und Mischfinanzierungsinstrumente:** Hierfür sollten geeignete Finanzierungsinstrumente weiterentwickelt werden, um erstens die KfW-eigenen Finanzierungen für Projekte, die dem Schutz globaler öffentlicher Güter im Globalen Süden dienen, so zu vergünstigen, dass diese Projekte finanzierbar werden, und um zweitens mehr privates Kapital für solche Projekte zu hebeln, indem deren Finanzierungsrisiken gesenkt werden (De-Risking). Folgende Maßnahmen sollten dabei ergriffen werden:

- Risikokapital und Zuschüsse sollten vor allem eingesetzt werden, um ansonsten nicht finanzierbare, strategisch relevante Projekte zu finanzieren.
- Um die private Finanzierungsbasis für Transformationsvorhaben in im Globalen Süden zu verbreitern, sollten De-Risking-Instrumente wie Garantien, Beteiligungen, und Nachrangdarlehen sowie Währungsabsicherungen von der KfW viel stärker als bislang genutzt werden.

¹⁰⁷ Das Inlandsgeschäft der KfW Bankengruppe ist nicht Gegenstand dieser Studie.

¹⁰⁸ Dieses Ziel wird im Klimabank-Fahrplan der European Investment Bank (EIB) für deren Gesamtgeschäft bis 2025 angestrebt

¹⁰⁹ Die öffentlich zugänglichen Geschäftszahlen erlauben keine genaue Abgrenzung, weil im Energiebereich nicht differenziert wird, welcher Anteil auf erneuerbare und fossile Energieprojekte entfällt und eine EU-Taxonomie-konforme Berichterstattung noch nicht umgesetzt war.

4. Fahrplan für die Entwicklung der KfW in eine Transformationsbank

In acht Schritten zur Klima- und Transformationsbank

- Länder des Globalen Südens, die mehrjährige Investitionspläne für eine gesamtwirtschaftliche Transformation entwickeln (etwa Climate Prosperity Plans), die ambitionierte Transformationsvorhaben im Zuge von Partnerschaften verfolgen (z. B. Transformationspartnerschaften), oder die Maßnahmen ergreifen, um ein günstigeres Investitionsklima für transformative Vorhaben zu schaffen (z. B. Abbau von Investitionshemmnissen), sollten ebenfalls über spezielle Finanzierungsprogramme mit Reformkrediten, Zuschüssen und sonstigen konzessionären Krediten sowie die Bereitstellung von Beratungs- und Kapazitätsentwicklungs-Maßnahmen (z. B. für die öffentliche Finanzverwaltung) gefördert werden. Solche flankierenden Maßnahmen tragen zu einem Aufwuchs der Transformationsfinanzierung bei.
 - Verbilligung der KfW-Finanzierung – vor allem der Entwicklungs- und Förderkredite – für Klima- und Transformationsprojekt in klimavulnerablen Ländern mit hohen Risikoauflagen. Hierfür könnte ein spezielles Finanzierungsprogramm aufgelegt werden. Neben Zinssatz, Rückzahlungskonditionen und Laufzeit wäre die Absicherung von Krediten gegen Ausfallrisiken in Folge von Naturgefahren ein weiteres Gestaltungselement.
 - Um den spezifischen Finanzierungsproblemen kleinster, kleiner und mittlerer Unternehmen, die im Globalen Süden oft das volkswirtschaftliche Rückgrat bilden, gerecht zu werden, könnten für deren Transformations- und Klimaanpassungsvorhaben spezielle Dachfonds gebildet werden. In diesen werden kleinere Projekte gebündelt und so die Transaktionskosten gesenkt.
 - Die Exportfinanzierung durch die IPEX-Bank sowie die Investitionsförderung kleiner und mittelständischer deutscher Unternehmen durch die DEG, ebenso wie die hohe Fachexpertise und Marktkenntnis der beiden KfW-Töchter, sollten ebenfalls gezielt für das De-Risking sowie die Einbeziehung von deutschen Unternehmen in Projekte mit hohem Transformationspotenzial im Globalen Süden genutzt werden. Das Instrumentarium würde wie bisher langfristige Darlehen zu günstigen Konditionen, Beteiligungskapital, Mezzanine-Finanzierungen, Garantien und Begleitmaßnahmen, aber auch die Unterstützung lokaler Partnerbanken umfassen. Lediglich der Förderschwerpunkt würde sich thematisch verschieben.
 - Zur Refinanzierung der eingesetzten KfW-Mittel sollte der Anteil an Green Bonds sukzessive gesteigert werden.
4. **Steigerung der Neuzusagen für den Globalen Süden von 15 Mrd. Euro in 2022 auf mindestens 25 Mrd. Euro in 2025 (alle Neuzusagen, nicht nur Klima- und Transformationsfinanzierung).**
5. **Weiterentwicklung des integrierten Risikomanagements für Klima- und Transformationsrisiken und Ausbau entsprechender Kapazitäten in der KfW-Bankengruppe:** Die Weiterentwicklung des bereits eingeleiteten Ansatzes des integrierten Risikomanagements, welches Klima- und Transformations-Risiken, die den Kreditnehmern entstehen können, identifiziert und bei der Ermittlung der bankeigenen Kredit- oder Beteiligungsrisiken berücksichtigt, ist eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche transformationsorientierte finanzielle Förderung: Sie ist sowohl im Interesse der Finanzierungspartner im Globalen Süden, als auch der KfW-Bankengruppe. Ihre Weiterentwicklung im Sinne einer Stärkung des ESG- und Klimarisiko-

4. Fahrplan für die Entwicklung der KfW in eine Transformationsbank

In acht Schritten zur Klima- und Transformationsbank

managements muss beinhalten, dass Risiken und ihre Einflussfaktoren nicht nur realistisch bewertet werden, sondern dass auch risikomindernde Maßnahmen identifiziert werden, damit transformative Investitionen zu vertretbaren Kosten erfolgen können. Die Identifizierung und das Management von Risiken sind personal- und kostenintensiv. Damit robuste Risikoanalysen auch für transformative Projekte in kleineren, risikobehafteten Ländern durchgeführt werden können, ist der Ausbau der entsprechenden Kapazitäten in der KfW Bankengruppe zur Umsetzung eines verbesserten ESG- und Klimarisikomanagements eine weitere zentrale Stellschraube.

6. **Erweiterung der indikatorbasierten Wirkungsmessung um ein Paris-kompatibles Zielsystem einschließlich von Zwischenzielen:** Die derzeit im Aufbau befindliche indikatorbasierte Wirkungsmessung ist ein Instrument mit Potenzial, das aber weiterentwickelt werden muss, damit keine Schlupflöcher verbleiben. Eine Paris-Kompatibilität lässt sich mit dem bisherigen Indikatoren-Set nicht steuern. Neben aussagekräftigeren Klimaresilienz-Indikatoren ist es vor allem erforderlich, die Wirkungsmessung mit einem 1,5 Grad-kompatiblen Zielsystem einschließlich von Zwischenzielen als Referenzrahmen für die Umsetzung ihres Transformationsanspruchs unterlegt wird. Diese können aus angepassten Sektorleitlinien sowie den Transformationsfahrplänen (siehe unten) abgeleitet werden.

7. **Schaffung von Transformationstransparenz für das gesamte Auslandsgeschäft der KfW Bankengruppe sowie Etablierung eines übergeordneten Steuerungssystems einschließlich von EU-Taxonomie-konformen Transformationsfahrplänen für KfW Entwicklungsbank, IPEX Bank und DEG:** Öffentlich sollte Rechenschaft darüber abgelegt werden, welche finanziellen Mittel für Transformations- oder Klimaprojekte eingesetzt werden, basierend auf

transparenten Kriterien. Im Zuge einer transparenten Gesamtsteuerung und Außenkommunikation sollten die folgenden Vereinbarungen getroffen werden:

- Gültigkeit und Monitoring der Taxonomie-Konformität für den Gesamtkonzern ab 2025.
- Entwicklung und Verabschiedung von Transformationsplänen einschließlich von Treibhausgasminderungszielen, Dekarbonisierungspfaden und Resilienzzielen mit klar definierten Meilensteinen für alle internationalen Geschäftsbereiche bis spätestens Ende 2024. Transformationspläne sollten Szenarien für die künftige Ausrichtung der Finanzierungs- und Fördertätigkeiten der KfW-Bankengruppe darlegen. Sie sollten sich in den Geschäftskennzahlen manifestieren und entwickelt werden in Abstimmung mit Partnern und auf der Grundlage qualitativ wie quantitativ spezifizierter mittel- und langfristiger Ziele, die sich aus dem Pariser Abkommen und den SDGs beziehungsweise den sich daraus für Deutschland resultierenden Verpflichtungen ergeben.

8. **Jährliche Fortschrittsberichte und Halbzeitbericht 2027 des Vorstandes zur Umsetzung des Transformationsfahrplans und beim Erreichen der folgenden Kennzahlen.**

Fünf neue Kennzahlen für die KfW als internationale Klima- und Transformationsbank:

1. Konsequente Umsetzung der Ziele und Grundsätze des Pariser Abkommens einschließlich der Einstellung aller neuen Finanzierungen, die nicht mit dem 1,5 Grad-Ziel kompatibel sind, bis spätestens Ende 2024
2. Transparente Klimaquote von 50 % bei allen Neuzusagen bis 2027 (zum Vergleich: EIB 50 % bis 2025 im Gesamtgeschäft)
3. Mobilisierung von mindestens einer Billion Euro für transformative Investitionen in 2024 – 2033

4. Fahrplan für die Entwicklung der KfW in eine Transformationsbank

In acht Schritten zur Klima- und Transformationsbank

4. Steigerung der Neuzusagen für den Globalen Süden insgesamt von 15 Mrd. Euro in 2022 (49 % des internationalen Geschäftes) auf mindestens 25 Mrd. Euro in 2025
5. Steigerung der Neuzusagen für besonders klimavulnerable Länder des Globalen Südens bis spätestens 2030 auf mindestens 50 Prozent aller Neuzusagen, die auf die Klimaquote angerechnet werden

Die Umwandlung der KfW Bankengruppe in eine Klima- und Transformationsbank zum Schutz globaler öffentlicher Güter wäre ein wichtiger Beitrag, die Finanzierungslücke für die Transformation im Globalen Süden zu schließen. Die KfW kann im Zusammenspiel mit anderen Akteuren der internationalen Finanzarchitektur dazu beitragen, transformative Investitionen zu beschleunigen, Beratungskapazitäten rasch auszubauen, Rahmenbedingungen zu verbessern, Investitionsrisiken und damit auch Investitionskosten zu senken und liquide Märkte für die Transformation und den Schutz globaler öffentlicher Güter im Globalen Süden zu schaffen.

Angesichts dieser Kontextfaktoren war die **Weiterentwicklung der KfW zu einer Klima- und Transformationsbank nie wichtiger als heute**. Nie waren auch die **Erfolgsaussichten** größer. Natürlich wird die KfW auch im **Inland** benötigt, um zur Klima- und Transformationsfinanzierung beizutragen. Dafür bedarf sie einer soliden finanziellen Basis. Das ist allerdings kein Hinderungsgrund, gleichzeitig einen ambitionierteren Beitrag zur Klima- und Transformationsfinanzierung im Globalen Süden zu leisten. Dafür muss sie stärker ins Risiko gehen. **Ohne mehr Risiko- und Veränderungsbereitschaft kann die Transformation nicht gelingen – in Deutschland ebenso wenig wie international.**

Abbildungsverzeichnis

ABB. 01	Transformativer Investitionsbedarf im Globalen Süden bis 2030	12
ABB. 02	Typische Gründe für finanzierungsbezogene Risikoaufläufe im Globalen Süden	14
ABB. 03	Typologie transformativer Projekte und ihre Finanzierungsquellen	18
ABB. 04	Mischfinanzierung zur Senkung der Kapitalkosten	21
ABB. 05	Förderliche Rahmenbedingungen für transformative Investitionen	22
ABB. 06	Anforderungen an Technologien nach KfW-Sektorleitlinie Stromerzeugungssektor	32
ABB. 07	Neuzusagen der KfW Entwicklungsbank nach Finanzierungsinstrumenten	39
ABB. 08	Mittelherkunft bei Neuzusagen der KfW Entwicklungsbank	39
ABB. 09	Neuzusagen der KfW Entwicklungsbank nach Regionen	39
ABB. 10	Neuzusagen der KfW Entwicklungsbank für Klima und Umwelt	39
ABB. 11	Hebelwirkung zur Mobilisierung privaten Kapitals durch öffentliche Mittel	41
ABB. 12	Mobilisierung von Privatkapital durch den Einsatz von ODA-Mitteln nach Herkunftsländern	42
ABB. 13	Kreditvolumen der IPEX-Bank nach ausgewählten Geschäftssparten	45
ABB. 14	Neuzusagen & Refinanzierung der IPEX-Bank nach ausgewählten Geschäftssparten	45
ABB. 15	Neuzusagen der IPEX-Bank nach Regionen	46
ABB. 16	Betriebsergebnis der IPEX-Bank	47
ABB. 17	Kennzahlen zum Geschäftsverlauf der DEG	47
ABB. 18	Refinanzierungsinstrumente der KfW-Bankengruppe im Jahr 2022	49

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt	IPEX-Bank	International Project and Export Finance Bank
ADB	Asian Development Bank	IWF	Internationaler Währungsfonds
AFD	French Development Agency	JETPs	Just Energy Transition Partnerships
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht	KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
BMF	Bundesfinanzministerium	KPI	Key Performance Indicators
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit, Verbraucherschutz	KWG	Kreditwesengesetz
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz	LICs	Low Income Countries
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	LDCs	Least Developed Countries
CIRR	Commercial Interest Reference Rate	MDB	Multilateral Development Bank
COFIDES	Compañía Española de Financiación del Desarrollo (spanische Entwicklungsbank)	MICs	Middle Income Countries
COP	Vertragsstaatenkonferenz der VN Klimarahmenkonvention	NDC	Nationally Determined Contribution (Klimabeiträge)
CVF	Climate Vulnerable Forum	OECD-DAC	OECD Development Assistance Committee
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft	RSF	Resilience and Sustainability Facility des IWF
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development	UMICs	Upper Middle Income Countries
EDFI	European Development Finance Institutions	UNFCCC	VN-Klimarahmenkonvention
EFSD+	European Fund for Sustainable Development Plus	V20	Vulnerable 20 (Gruppe der Finanzminister des CVF)
EIB	European Investment Bank		
ERP	European Recovery Program		
FMO	Dutch Entrepreneurial Development Bank		
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit		
GCF	Green Climate Fund		
IFC	International Finance Corporation (Tochterunternehmen der Weltbank)		
IHLEG	Independent High-Level Expert Group on Climate Finance		

Literaturverzeichnis

- Allianz (2019). KfW und Allianz legen Fonds für gemeinsame Investitionen in afrikanische Unternehmen auf, online: <https://de.allianzgi.com/de-de/ueber-uns/presse/africa-grow>
- BMF (2022). Verordnung zur Änderung der KfW-Verordnung. Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen, online: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_VII/20_Legislaturperiode/2022-12-02-VO-Aend-KfW-VO/1-Referentenentwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- BNEF (2022). Venture capital, PE invest \$53.7 billion in climate tech. Bloomberg New Energy Finance, online: <https://www.bloomberg.com/professional/blog/venture-capital-pe-invest-53-7-billion-in-climate-tech/>
- Bundesgerichtshof (2013). Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Kreditanstalt für Wiederaufbau und weiterer Gesetze, online: <https://www.bundesgerichtshof.de/DE/Bibliothek/GesMat/WP17/K/Kreditanstalt.html>
- CAF (2022). Boosting MDBs' investing capacity. An Independent Review of Multilateral Development Banks' Capital Adequacy Frameworks. Online: https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/news/news/CAF-Review-Report.pdf
- CFO (2017). ADB treasurers detail the fine print of rupee-linked green bonds. Economic Times of India, online: <https://cfo.economictimes.indiatimes.com/news/adb-treasurers-detail-the-fine-print-of-rupee-linked-green-bonds/58961637?redirect=1>
- CPI (2013). Risk Gaps: First-Loss Protection Mechanisms. Climate Policy Initiative, online: <https://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2013/01/Risk-Gaps-First-Loss-Protection-Mechanisms.pdf>
- CVF & V20 (2022). Climate Vulnerability Monitor, 3rd Edition: A Planet on Fire. Online: <https://www.v-20.org/climatevulnerabilitymonitor>
- DEG (2021). Verantwortungsvoll wirtschaften – Mehrwert schaffen. Entwicklungspolitischer Bericht 2021, online: https://www.deginvest.de/DEG-Dokumente/%C3%9Cber-uns/Was-wir-bewirken/Entwicklungspolitischer-Bericht_2021_DE.pdf
- DEG (2022). Promoting Private Sector Development in Emerging Markets: DEG's pathway to higher SDG contributions and a GHG neutral portfolio. Online: <https://www.deginvest.de/DEG-Documents-in-English/About-us/Responsibility/DEG-Impact-Climate-Commitment-2022.pdf>
- DEG (2023). Jahresabschluss – Lagebericht 2022, KfW-DEG, online: https://www.deginvest.de/DEG-Dokumente/Download-Center/DEG_JAB_2022_DE.pdf
- DEG (o.J.). DEG investment database, online: <https://deginvest-investments.de/>
- DEG (o.J.). Unsere Investitionen. KfW-DEG, online: <https://www.deginvest.de/Unsere-Investitionen/>
- EIB (2020). Climate Bank Roadmap 2021-2025, online: https://www.eib.org/attachments/thematic/eib_group_climate_bank_roadmap_en.pdf
- Engels, M. (2023). Klimasünder zur Kasse. IPG Journal vom 22.6.2023, online: <https://www.ipg-journal.de/rubriken/wirtschaft-und-oekologie/artikel/klimasuender-zur-kasse-6772/>
- European Commission (2021). European Fund for Sustainable Development Plus (EFSD+), online: https://international-partnerships.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/funding-instruments/european-fund-sustainable-development-plus-efsd_en
- Focus (2023). Investition der KfW-Tochter Deutsche Entwicklungshilfe fördert klimaschädliche Projekte im Ausland, online: https://www.focus.de/earth/news/kfw-tochter-deutsche-entwicklungshilfe-foerdert-klimaschaedliche-projekte-im-ausland_id_190116770.html
- Gabler Banklexikon (o.J.). Öffentliche Banken, online: <https://www.gabler-banklexikon.de/definition/oeffentliche-banken-60203#:~:text=Zu%20den%20oeffentlichen%20Banken%20zählen,Öffentlicher%20Banken%20Deutschlands%20>

- GCF (o.J.). Project Preparation Facility. Green Climate Fund, online: <https://www.greenclimate.fund/projects/ppf#:~:text=AEs%20who%20request%20up%20to%20USD%20300%2C000%20from,repayable%20at%20financial%20close%20of%20the%20funded%20activity>
- Giannetti, Mariassunta et al. (2023). «Glossy Green» Banks: The Disconnect Between Environmental Disclosures and Lending Activities, online: https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/conferences/shared/pdf/20230502_research_conference/Giannetti_paper.pdf
- GIIN (o.J.). Global Impact Investment Network, online: www.thegiin.org
- Government of Barbados (2022). Bridgetown Initiative, online: <https://pmo.gov.bb/wp-content/uploads/2022/10/The-2022-Bridgetown-Initiative.pdf>
- Horn, S. et al. (2023). China as an International Lender of Last Resort. Working Paper. Kiel Institute for the World Economy, online: https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/fis-import/f7d738e2-14df-4d2f-8a40-741762b27cf2-KWP_2244.pdf
- ICMA (2022). Green Bond Principles. International Capital Market Association, online: <https://www.icmagroup.org/sustainable-finance/the-principles-guidelines-and-handbooks/green-bond-principles-gbp/>
- IHLEG (2022). Finance for climate action. Scaling up investment for climate and development. Report of the Independent High-Level Expert Group on Climate Finance, online: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2022/11/IHLEG-Finance-for-Climate-Action.pdf>
- IMF (2019). Mobilization Effects of Multilateral Development Banks. IMF Working Paper, online: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/02/15/Mobilization-Effects-of-Multilateral-Development-Banks-46523>
- IMF (2022). For Whom the Bell Tolls: Climate Change and Income Inequality. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/05/27/For-Whom-the-Bell-Tolls-Climate-Change-and-Inequality-518057>
- IMF (2023). The Resilience and Sustainability Facility (RSF), International Monetary Fund Factsheet, online: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2023/Resilience-Sustainability-Facility-RSF>
- IPCC (2023). AR6 Synthesis Report – Climate Change 2023, online: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>
- IPEX (o.J.). Geschäftsbericht der KfW IPEX-Bank, online: <https://www.kfw-ipex-bank.de/Presse/Download-Center/Gesch%C3%A4ftsbericht/>
- IPEX (2021). Lagebericht und Jahresabschluss 2021. KfW-IPEX Bank, online: https://www.kfw-ipex-bank.de/PDF/%C3%9Cber-die-KfW-IPEX-Bank/Gesch%C3%A4ftsbericht/2021/2021_KfW_IPEX-Bank_Lagebericht-und-Jahresabschluss-2.pdf
- KfW (2015). Förderung für die deutsche Werftindustrie, online: <https://www.kfw-ipex-bank.de/Internationale-Finanzierung/KfW-IPEX-Bank/Unternehmen/Unsere-Rolle-in-der-Au%C3%9Fenwirtschaftsf%C3%B6rderung/Schiffs-CIRR-Programm/>
- KfW (2019). Responsible Finance. Leitmotiv der KfW in der Finanzsystementwicklung. Online: https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Download-Center/Standpunkte/2019_Responsible-Finance_DE.pdf
- KfW (2019). Mobilisierung privaten Kapitals. Standpunkte zu Entwicklungsfinanzierung, online: https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Download-Center/Materialien/2019_Nr.4_Mobilisierung-privaten-Kapitals_DE.pdf
- KfW (2020). Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau, online: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/KfW-Gesetz/KfW-Gesetz-DE-EN.pdf>
- KfW (2021). Herausforderung Klimawandel. Wie die KfW Entwicklungsbank zur Erreichung der Klimaziele beiträgt, online: <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Download-Center/PDF-Dokumente-Broschüren/2021-KfW-Klimaschutz-Broschuere-DE.pdf>
- KfW (2022). Die KfW stellt sich vor. Aufgaben und Fakten, online: https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/KfW-auf-einen-Blick/KfW-stellt-sich-vor-GP_deutsch_final.pdf
- KfW (2022). Das Wirkungsmanagement der KfW-Bankengruppe, online: <https://www.kfw.de/nachhaltigkeit/Dokumente/KEa4/Methodenpapier-Wirkungsmanagement.pdf>

- KfW (2022). Drittes Quartal 2022. Pressemitteilung, online: https://www.kfw.de/Über-die-KfW/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen-Details_734976.html
- KfW (2022). KfW Development Bank Facts and Figures 2021, online: https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Download-Center/PDF-Dokumente-Selbstdarstellung/2021_Selbstdarstellung_EN.pdf
- KfW (2022). Nachhaltige Förderung – Infografik, online: <https://www.kfw.de/microsites/Microsite/nachhaltigkeitsbericht.kfw.de/images/2022/diskurs-1-1.png>
- KfW (2023). Ausschlussliste der KfW Bankengruppe, online: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzern-themen/Nachhaltigkeit/Ausschlussliste.pdf>
- KfW (2023). ERP-Exportfinanzierungsprogramm. Merkblatt, online: https://www.kfw-ipex-bank.de/PDF/%C3%9Cber-die-KfW-IPEX-Bank/Unsere-Rolle-in-der-Au%C3%9Fenwirtschaftsf%C3%B6rderung/ERP-Exportfinanzierungsprogramm/2022-03-ERP-Exportfinanzierungsprogramm_Merkblatt.pdf
- KfW (2023). Banken CIRR-Refinanzierung von Exportgeschäften nach Afrika, Merkblatt, online: <https://www.kfw-ipex-bank.de/PDF/%C3%9Cber-die-KfW-IPEX-Bank/Unsere-Rolle-in-der-Au%C3%9Fenwirtschaftsf%C3%B6rderung/Afrika-CIRR/2022-03-Merkblatt-Afrika-CIRR.pdf>
- KfW (2023). KfW Verordnung, online: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/KfW-Gesetz/KfW-Verordnung-DE-EN.pdf>
- KfW (2023). KfW-Konzernergebnis 2022. Pressemitteilung, online: https://www.kfw.de/Über-die-KfW/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen-Details_758528.html
- KfW (2023). KfW-Nachhaltigkeitsbericht 2022: Wichtige Meilensteine auf dem Weg zur Klimaneutralität erreicht. Pressemitteilung, online: https://www.kfw.de/Über-die-KfW/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen-Details_761088.html
- KfW (2023). Nachhaltigkeitsbericht 2022, online: <https://www.kfw.de/microsites/Microsite/nachhaltigkeitsbericht.kfw.de/download/Nachhaltigkeitsbericht-2022.pdf>
- KfW (2023). Paris-kompatible Sektorleitlinien der KfW Bankengruppe, online: https://www.kfw.de/nachhaltigkeit/Dokumente/KEa4/Kundenversion-Paris-kompatible-Sektorleitlinien_202301.pdf
- KfW (2023). Pressemitteilung – Investor Relations, Nachhaltigkeit, online: https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen-Details_758464.html
- KfW (2023). transForm: zentrales Umsetzungsprojekt für die Sustainable Finance Agenda der KfW Bankengruppe, online: <https://www.kfw.de/nachhaltigkeit/Dokumente/KEa4/Sustainable-Finance-Projekt.pdf>
- KfW (2024). Der KfW-Verwaltungsrat und seine Ausschüsse. Stand 2024, online: <https://www.kfw.de/Über-die-KfW/Arbeitsweise-und-Unternehmensführung/Verwaltungsrat-und-seine-Ausschüsse/>
- KfW (2024). Refinanzierungsstatistiken für die Jahre 2004 bis 2023. Online: Refinanzierungsstatistiken für die Jahre 2004 bis 2023
- KfW (o.J.). Nachhaltigkeitsbericht 2022 – Dialog, Diskurs, Daten, online: <https://www.kfw.de/microsites/Microsite/nachhaltigkeitsbericht.kfw.de/index.html?redirect=75904>
- KfW (o.J.). Förderung für die deutsche Werftindustrie. Online: <https://www.kfw-ipex-bank.de/Internationale-Finanzierung/KfW-IPEX-Bank/Unternehmen/Unsere-Rolle-in-der-Au%C3%9Fenwirtschaftsf%C3%B6rderung/Schiffs-CIRR-Programm>
- KfW (o.J.). Geschäftssparten, online: <https://www.kfw-ipex-bank.de/Gesch%C3%A4ftssparten/>
- KfW (o.J.). Sustainable Finance, online: <https://www.kfw.de/nachhaltigkeit/Über-die-KfW/Nachhaltigkeit/Strategie-Management/Sustainable-Finance/>
- KfW (o.J.). Unsere Finanzprodukte, online: <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/Internationale-Finanzierung/KfW-Entwicklungsbank/Aufgaben-und-Ziele/Unsere-Finanzprodukte/>
- KfW (o.J.). Die transformative Förderbank KfW, online: <https://www.kfw.de/microsites/Microsite/nachhaltigkeitsbericht.kfw.de/diskurs/die-transformative-foerderbank-kfw/>

- KfW (o.J.). Kapitalmarkt, online: <https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/Investor-Relations/KfW-Anleihen/Kapitalmarkt/index.html>
- KfW (o.J.). Kapitalmarktaktivitäten und Refinanzierung, online: <https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/F%C3%B6rderauftrag-und-Geschichte/Geschichte-der-KfW/KfW-Themen/Kapitalmarktaktivit%C3%A4ten-und-Refinanzierung/>
- KfW (o.J.). KfW-Transparenz-Portal zur Entwicklungsfinanzierung, online: <https://www.kfw.de/microsites/Microsite/transparenz.kfw.de/#/start>
- Klima Allianz (2023). Pressemitteilung zur Gas-Initiative von Bundeskanzler Scholz im Senegal, online: <https://www.klima-allianz.de/presse/meldung/gas-initiative-von-bundeskanzler-scholz-im-senegal-zivilgesellschaftliches-buendnis-fordert-stopp>
- Manager Magazin (2022). KfW-Bank erzielt 2021 Milliarden Gewinn, online: <https://www.manager-magazin.de/unternehmen/banken/kfw-bank-erzielt-2021-milliardengewinn-a-7e796fb7-8a7d-48c6-aaf2-469ce19901d1>
- ntv (2013). Staatsbank KfW verdient mehr als jedes andere Geldhaus in Deutschland, online: <https://www.n-tv.de/ticker/Staatsbank-KfW-verdient-mehr-als-jedes-andere-Geldhaus-in-Deutschland-article10481256.html>
- OECD (2019). Aligning Development Co-operation and Climate Action. The Only Way Forward. Annex C. Methodology, online: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/7e24f189-en/index.html?itemId=/content/component/7e24f189-en#:~:text=The%20Rio%20Marker%20Methodology,-Applied%20to%20development&text=The%20Rio%20markers%20provide%20an,finance%20that%20is%20climate%2Dspecific>
- OECD (o.J.). OECD DAC Rio Markers for Climate. Handbook. Online: https://www.oecd.org/dac/environment-development/Revised%20climate%20marker%20handbook_FINAL.pdf
- OECD (o.J.). Development Finance for Climate and Environment. Online: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/climate-change.htm>
- Presseportal (2023). DEG legt erfolgreiche Bilanz 2022, online: <https://www.presseportal.de/pm/6681/5481586>
- SPIEGEL (2023). Neue nachhaltige Geldanlagen: Angriff der Klimakapitalisten, online: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/nachhaltige-geldanlage-aktivisten-kaempfen-am-finanzmarkt-gegen-den-klimawandel-a-3cfded8-075b-4f3c-9c6a-8381db405ef8>
- Sustainable-Finance-Beirat der Bundesregierung (2021). Shifting the Trillions – Ein nachhaltiges Finanzsystem für die Große Transformation, online: https://sustainable-finance-beirat.de/wp-content/uploads/2021/02/210224_SFB_-Abschlussbericht-2021.pdf
- TCX fund (o.J.). About the fund – who we are, online: <https://www.tcxfund.com/about-the-fund/>
- Trading Economics (o.J.). Interest rates, online: <https://tradingeconomics.com/country-list/interest-rate>
- UNFCCC (2021). First report on the determination of the needs of developing country Parties related to implementing the Convention and the Paris Agreement, online: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/54307_2%20-%20UNFCCC%20First%20NDR%20technical%20report%20-%20web%20%28004%29.pdf
- UNFCCC (o.J.). UNFCCC Climate Finance Data Portal, online: <https://unfccc.int/climatefinance?home>
- V20 (2022). Climate Vulnerable Economies Loss Report. <https://www.v-20.org/resources/publications/climate-vulnerable-economies-loss-report>
- V20 (2022). V20 Debt Review. Vulnerable Group of Twenty, online: https://www.v-20.org/wp-content/uploads/2022/09/V20-Debt-Review_Sept.-20-compressed.pdf
- V20 (2023). Accra-Marrakech Agenda. Vulnerable Group of Twenty, online: <https://www.v-20.org/accra-marrakech-agenda>
- V20 (o.J.). Climate Prosperity Plans. Vulnerable Group of Twenty, online: <https://www.v-20.org/climate-prosperity-plans>
- V20 (o.J.). Climate Vulnerability Monitor. Vulnerable Group of Twenty, online: <https://climatevulnerabilitymonitor.org/economics/>
- Zwick, Y. & Jeromin, K. (Hrsg. 2023). Mit Sustainable Finance die Transformation dynamisieren. Wie Finanzwirtschaft nachhaltiges Wirtschaften ermöglicht, Wiesbaden 2023.

Die Transformation zu Treibhausgasneutralität und Klimaresilienz bei gleichzeitigem Erreichen der Ziele nachhaltiger Entwicklung erfordert erhebliche Investitionen im Globalen Süden. Entwicklungsbanken wie der deutschen Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), kommt eine besondere Aufgabe dabei zu, die Kapitalkosten für die Transformation zu senken und weitaus mehr privates Kapital zu hebeln. Hierfür müsste die KfW mehr Mittel investieren, selber stärker ins Risiko gehen, ihre Beratungskapazitäten ausbauen und rasch den eigenen Ausstieg aus der Finanzierung fossiler Energien sowie aus anderen Investitionen, die nicht mit den Pariser Klimazielen kompatibel sind, vollziehen. Eine Reform der internationalen Klima- und Entwicklungsfinanzierung erscheint dringend erforderlich.

Aufgrund ihrer Größe und Bedeutung kommt der KfW eine herausragende Rolle beim Schutz globaler öffentlicher Güter zu. Sie könnte und sollte eine wichtige Brückenfunktion zwischen öffentlichen und privaten Investoren einnehmen. In der vorliegenden Studie wird im Auftrag der Stiftung Klimaneutralität untersucht, welche Maßnahmen umgesetzt werden müssen, damit sich die KfW konsequent zu einer Klima- und Transformationsbank weiterentwickelt.

Die Stiftung Klimaneutralität wurde gegründet, um robuste sektorübergreifende Strategien für ein klimaneutrales und -gerechtes Deutschland zu entwickeln. Auf der Basis von guter Forschung will die Stiftung informieren und beraten – jenseits von Einzelinteressen.



Im Auftrag der

**Stiftung
Klimaneutralität**