

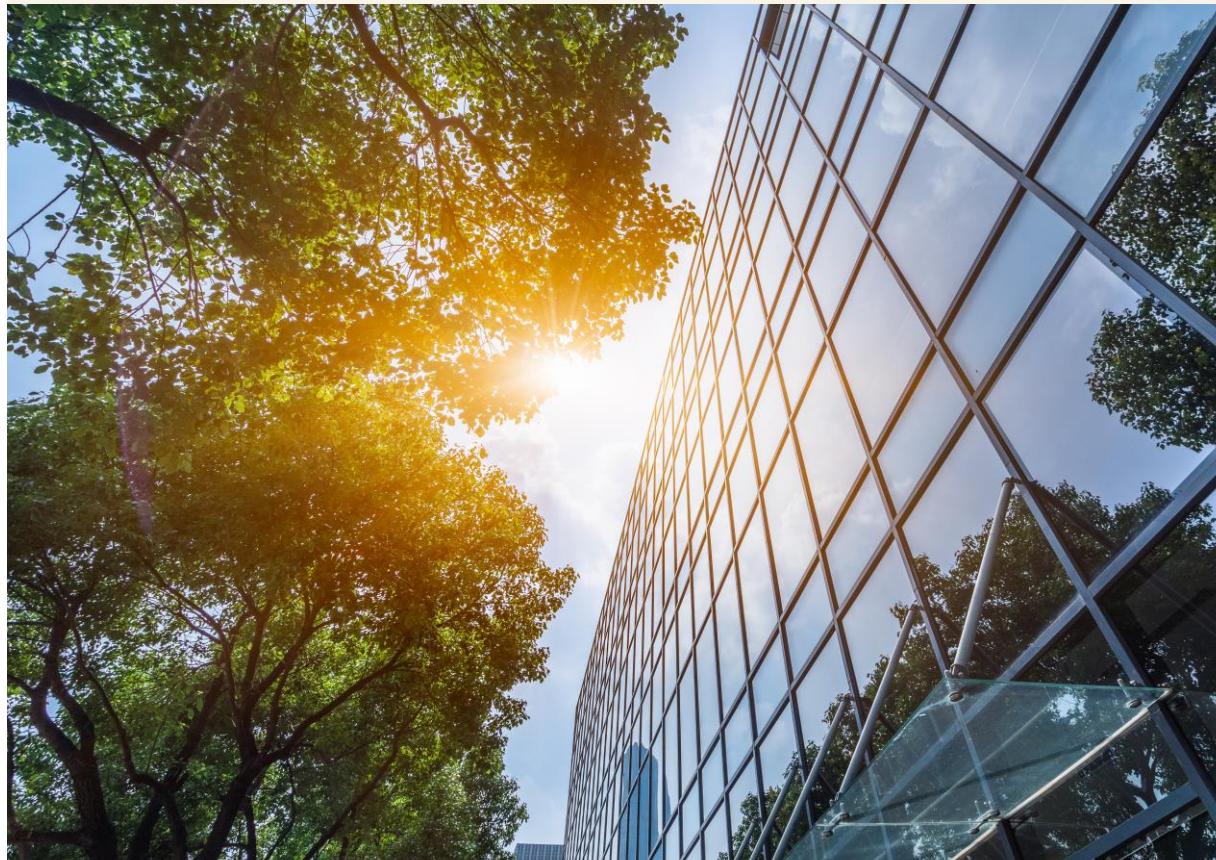


E3G

REPORT MAI 2022

TRANSFORMATION FINANZIEREN IN DEUTSCHLAND UND DER WELT REFORMVERSCHLÄGE FÜR EINE INNOVATIONS- UND INVESTITIONSAGENTUR KFW

JOHANNES SCHROETEN & CONSTANTIN MEIER





Über E3G

E3G ist ein gemeinnütziger, unabhängiger Think Tank mit Büros in London, Brüssel, Berlin, Dublin und Washington, DC sowie einem weltweiten Netzwerk von Expert*innen und Partnerorganisationen.

Unser Ziel ist es, den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft zu beschleunigen und nachhaltig zu gestalten. Weitere Informationen finden Sie auf unserer Website: www.e3g.org

Berlin

Neue Promenade 6
Berlin, 10178
Germany
+49 (0)30 2887 3405

Brussels

Rue du Commerce 124
Brussels, 1000
Belgium
+32 (0)2 5800 737

London

4 Valentine Place
London SE1 8QH
United Kingdom
+44 (0)20 7038 7370

Washington

2101 L St NW
Suite 400
Washington DC, 20037
United States
+1 202 466 0573

© E3G 2022

Copyright

This work is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 2.0 License.

You are free to:

- > Copy, distribute, display, and perform the work.
- > Make derivative works.

Under the following conditions:

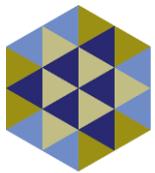
- > You must attribute the work in the manner specified by the author or licensor.
- > You may not use this work for commercial purposes.
- > If you alter, transform, or build upon this work, you may distribute the resulting work only under a license identical to this one.
- > For any reuse or distribution, you must make clear to others the license terms of this work.
- > Any of these conditions can be waived if you get permission from the copyright holder.

Your fair use and other rights are in no way affected by the above.



Cover image

Green bank – a modern glass building with green leaves. Photo via Adobe Stock.

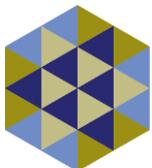


E3G

REPORT MAI 2022

TRANSFORMATION FINANZIEREN IN
DEUTSCHLAND UND DER WELT
REFORMVERSCHLÄGE FÜR EINE
INNOVATIONS- UND INVESTITIONSAGENTUR
KFW

JOHANNES SCHROETEN & CONSTANTIN MEIER



Inhaltsverzeichnis

About E3G	Error! Bookmark not defined.
Copyright	2
Inhaltsverzeichnis	4
Handlungsempfehlungen	5
Hintergrund	6
Mandat & Zielsetzung.....	8
Governance.....	9
<i>Verankerung im Management & Konzern.....</i>	9
<i>Integration von Klimaszenarien in der Konzernausrichtung.....</i>	10
<i>Transparenz</i>	11
Strategie.....	12
<i>Mission – Transformation der Realwirtschaft</i>	13
<i>Mission – Mitgestaltung eins nachhaltigen Finanzsystems</i>	14
<i>Der missionsorientierte Ansatz im internationalen Kontext.....</i>	17
<i>Fünf Handlungsprinzipien für die Innovations- und Investitionsagentur KfW.17</i>	
Operationalisierung in 2022	19
<i>Sommerpaket des Klimaschutz Sofortprogrammes</i>	19
<i>Internationale und Projektfinanzierung im Rahmen der G7 Präsidentschaft und deutscher Entwicklungspolitik</i>	19
Schlusswort.....	20



Handlungsempfehlungen

Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung sieht den Umbau der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) in eine *Innovations- und Investitionsagentur* vor. Die KfW kann einen entscheidenden Beitrag leisten, um dem Ziel gerecht zu werden, Deutschland auf den Pfad der Klimaneutralität bis 2045 zu bringen und die Klimaziele in die Handels-, Außen- und Entwicklungspolitik zu integrieren. Dazu besteht Handlungsbedarf in den folgenden fünf Bereichen:

- 1. Reform des KfW Mandates:** Das KfW-Gesetz wird reformiert, um die zentrale Aufgabe des Erreichens der Klimaneutralität Deutschlands bis 2045 (und der entsprechenden Konsequenzen im Entwicklungspolitischen Kontext) im Mandat der Bankengruppe festzuschreiben.
- 2. Anpassung der Governance-Strukturen:** Das Ziel der klimaneutralen Transformation wird institutionalisiert und in der „DNA“ der Bank verankert. Die Mandate der Nachhaltigkeitsteams der KfW Geschäftsbereiche werden erweitert, um gruppenweite Kohärenz zum Erreichen der Klimaziele zu gewährleisten. Verstärkte Zusammenarbeit und eine doppelte Berichtspflicht an den Konzernvorstand sowie an die Vorstände der einzelnen Geschäftsbereiche fördern einen gruppenweit einheitlichen Ansatz zusätzlich. Eine Erweiterung des Verwaltungsrats um Mitglieder*innen aus der Zivilgesellschaft ist ebenfalls geboten. Die Incentivierung des Personalkörpers wird durch Instrumente wie etwa wirkungsbasierte, variable Vergütungen zusätzlich gefördert.
- 3. Weiterentwicklung des missionsorientierten Ansatzes der KfW:** Die Dynamik der klimaneutralen Transformation verlangt, dass der KfW-eigene missionsorientierte Anspruch mit den heimischen und internationalen klimapolitischen Zielen Deutschlands harmonisiert wird. Es werden konkrete Missionen erarbeitet, die sowohl die Rolle der KfW in der Ausgestaltung eines nachhaltigen Finanzsystems, als auch die Aufgaben der Bankengruppe in der Finanzierung der Transformation von Schlüsselsektoren vorgeben. Das „Net-Zero Szenario“ der Internationalen Energieagentur wird Grundlage für die strategische Ausrichtung der KfW.
- 4. Potenzierung von KfW Investitionen:** Mit Hilfe von fünf Investitionsprinzipien wird die Förderung und Kooperation mit intermediären Finanzinstituten stärker auf die Transformation zur klimaneutralen Gesellschaft ausgerichtet. Zentral sind dabei gezielte Förderung von Innovationen, Risikominderung und



Skalierung von Investitionen, sowie technische und finanzielle Unterstützung bei der Erarbeitung und Umsetzung von Transformationsplänen.

5. **Rolle der KfW im deutschen und internationalen Klimaschutz:** Im angekündigten Klimasofortprogramm der Bundesregierung, sowie im Rahmen der deutschen G7 Präsidentschaft werden die Aufgaben der KfW ausdifferenziert und klar formuliert. Ziel ist es, die Transformation in Schlüsselsektoren sowohl national als auch international mit maximaler Wirkung voranzutreiben. Die Förderung von Innovationen sowie die Hebelung von privatem, transformativem Kapital steht im Zentrum.

Hintergrund

Die Bundesregierung hat ein ambitioniertes Modernisierungsprogramm angekündigt, um Deutschland auf den Pfad der Klimaneutralität bis 2045 zu bringen. In seiner ersten Regierungserklärung bezeichnete Bundeskanzler Olaf Scholz die Aufgabe des Erreichens der Klimaneutralität als „die größte Transformation unserer Industrie und Ökonomie seit mindestens 100 Jahren“.¹ Klimaneutralität und Resilienz der Gesellschaft sind Querschnittsaufgaben, die Wirtschafts-, Finanz-, Außen-, Sicherheits-, Sozial- und Umweltpolitik gleichermaßen betreffen und verändern. Eine derartige Transformation von Gesellschaft, Staat und Wirtschaft wird nur mit gezielten öffentlichen Investitionen sowie Förderprogrammen im In- und Ausland erfolgreich sein.

Allein für Deutschland beziffert eine von der KfW in Auftrag gegebene Studie das benötigte zusätzliche Investitionsvolumen auf 73 Milliarden Euro pro Jahr in den kommenden drei Dekaden.² Da der Investitionsspielraum der Bundesregierung aufgrund der Schuldenbremse jedoch begrenzt ist, gilt es, öffentliche Investitionen mit maximaler Effizienz und Effektivität zu tätigen. In dem Zusammenhang hat die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag eine Reform der KfW zu einer *Innovations- & Investitionsagentur* angekündigt.³ Die Transformation bietet die Chance, die besondere Stellung der KfW stärker zu nutzen und die Bank sowohl als Finanzier des sozialökologischen Umbaus, als auch als Vorreiterin und Multiplikatorin im Bereich Sustainable Finance zu positionieren.

¹ <https://www.dw.com/de/scholz-stimmt-b%C3%BCrger-auf-gr%C3%BCnen-umbruch-seit-100-jahren-ein/a-60125173>

² https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen-Details_673344.html

³ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>



Die zentrale Herausforderung ist es, das Ziel der Klimaneutralität und die Notwendigkeit der Transformation in allen Geschäftsbereichen und Aufgabenfeldern der KfW zu verankern. Das Ziel der Klimaneutralität muss stets ganzheitlich bedacht werden. Die KfW nutzt bereits die UN-Nachhaltigkeitsziele als Orientierungsmaßstab für ihre Förderprogramme. Diese werden weiterhin die Grundlage bilden, dürfen dabei aber nicht den nationalen und internationalen Klimaschutzziele Deutschlands zu wider laufen (*“Do-no-harm”-Prinzip*). Andere Prioritäten der Bank, wie etwa die Förderung von Mittelstand, sozialen Organisationen oder Bildung, werden dabei nicht vernachlässigt, sondern – im Gegenteil – durch das Ziel einer sozial-ökologischen Transformation zusätzlich gefördert.

Derzeit scheint es der KfW mitunter schwer zu fallen, auf das sich schnell weiterentwickelnde politische und wirtschaftliche Umfeld zu reagieren. Mit Blick auf die gegenwärtige Neuausrichtung der deutschen Energiepolitik etwa, sind Kalkulationen wie die potentielle Förderung von Gaskraftwerken mit bis zu einem Drittel aller Energieinvestitionen in dieser Dekade weder politisch noch wirtschaftlich oder ökologisch zeitgemäß⁴. In diesem Briefing unterbreiten wir konkrete Vorschläge für eine Reform der KfW, sodass sie ihrer Rolle in der deutschen Klimapolitik als Finanzier des sozialökologischen Umbaus gerecht werden kann. Dabei greifen wir sowohl auf unsere Analyse der KfW, wie auch unsere bisherigen Erfahrungen im Green Bank Design zurück, um so maßgeschneiderte Reformvorschläge zu erarbeiten.⁵ Diese erstrecken sich von Mandats- und Governance Anpassungen hin zu konkreten Investitionsgrundsätzen und Fördervorschlägen für das angekündigte Sommerpaket der Bundesregierung.

Die Klimadenkfabrik E3G hat bereits die britische Regierung im Designprozess der 2021 gegründeten UK Infrastructure Bank mit politischer und technischer Analyse beraten.⁶ Im Rahmen des Public Banks Climate Tracker Matrix Projektes hat E3G die KfW mit Blick auf ihre Kompatibilität mit dem Pariser Klimaabkommen analysiert.⁷ Das Ergebnis zeigt, dass die KfW zwar in einzelnen Bereichen zu den führenden Förder- und Entwicklungsbanken zählt, im Gesamtbild aber deutliches Verbesserungspotenzial aufweist. In einzelnen Geschäftsbereichen bleibt die KfW

⁴ <https://www.kfw.de/nachhaltigkeit/Dokumente/KEa4/Kundenversion-Paris-kompatible-Sektorleitlinien.pdf>

⁵ E3G weist darauf hin, dass wir uns ausdrücklich mit der KfW als Transformationsbank im Klimaschutz auseinandersetzen. Dabei stehen aber unsere Reformvorschläge nicht im Widerspruch zur Rolle der KfW in der Digitalisierung oder in der Förderung anderer Nachhaltigkeitsziele und sind somit komplementär zu verstehen.

⁶ <https://www.e3g.org/publications/uk-infrastructure-bank-investment-principles/>

⁷ <https://www.e3g.org/bdb-matrix/>



in ihrer Arbeit hinter der Dynamik in der deutschen und internationalen Klimapolitik zurück.

Mandat & Zielsetzung

Das Mandat der KfW als Anstalt des öffentlichen Rechts ergibt sich in erster Linie aus dem im KfW-Gesetz (KfWG)⁸ festgeschriebenen Förderauftrag, wobei der Umweltschutz zu einem der neun Kerninvestitionsgebiete gehört. Mit Blick auf den Klimaschutz oder der Förderung von Nachhaltigkeit im ganzheitlichen Sinne, gibt das KfWG der Bankengruppe aber kein konkretes Mandat vor. Eine dahingehende Mandatsanpassung ist notwendig, um dem langfristigen Charakter dieser Aufgaben gerecht zu werden und die Entwicklung eines für die KfW neuen Rollenverständnisses zukunftsgerecht für die kommenden Dekaden jetzt anzustoßen und zu institutionalisieren.

Aus dem Beitritt der Bundesrepublik Deutschlands zum Pariser Klimaabkommen, lässt sich eine Verpflichtung der Bank zur Umsetzung des Pariser Klimaziele ableiten. Die entsprechenden politischen Ziele, welche im Nachgang von verschiedenen Bundesregierungen formuliert wurden, zuletzt das Erreichen der Klimaneutralität bis 2045, müssen somit auch im Mandat der KfW reflektiert sein.⁹ Um ihre Rolle bei der Transformation Deutschlands zu einem der führenden Innovations- und Wirtschaftsstandorte im globalen Wettlauf zur Klimaneutralität wahrzunehmen, muss die KfW das Thema Klima zu *dem* zentralen Organisationsprinzip ihrer Aktivitäten machen.

Dabei ist zu beachten, dass dieses Organisationsprinzip mit den unterschiedlichen Prioritäten und Modalitäten der verschiedenen Geschäftsbereiche, sowie etwaigen Zielkonflikten vereinbart sein muss. Die Anpassung des Mandates muss ausreichend Flexibilität ermöglichen und gleichzeitig das Ziel der Klimaneutralität als explizite oder implizite Logik in Investitionsentscheidungen integrieren.

Der von uns präsentierte Vorschlag einer passiven, institutionellen Reform des KfW-Gesetzes, sorgt dafür, dass Klimaschutz nicht zu Lasten anderer Aufträge der Bank, wie etwa der Förderung von sozialen Einrichtungen, geht. Ein Beispiel wäre etwa die Förderung von klimaneutralem, sozialem Wohnungsbau. Nach dem Vorbild des im Koalitionsvertrag angekündigten Klimachecks der

⁸ <https://www.gesetze-im-internet.de/kredanstwiag/KredAnstWiAG.pdf>

⁹ Becker Büttner Held (Kanzlei) Im Auftrag von WWF Deutschland & Finanzwende gGmbH (2021): Gutachterliches Eckpunktepapier: Überlegungen zur gesetzlichen Umsetzung ausgewählter und weiterentwickelter Vorschläge des Sustainable-Finance-Beirates der Bundesregierung



Bundesregierung, müssen sämtliche Projekte und Förderprogramme der Bank mit anderer Wirkungspriorität auf ihre Klimaverträglichkeit geprüft und angepasst werden. Durch diesen ganzheitlichen Ansatz lassen sich Investitionen in sozialverträglichen Klimaschutz initiieren, die andere sozialpolitischen Prioritäten potenzieren und Synergien nutzen.

Reformvorschlag:

Die Bundesregierung ändert das KfW-Gesetz, um sowohl die Klimaneutralität bis spätestens 2045 wie auch die Umsetzung des Pariser Abkommens fest im Mandat der KfW zu verankern.

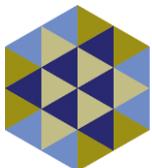
Möglicher neuer §2 oder §3 Abs. 5 KfWG (oder jeweils Absatz 1 mit entsprechender Verschiebung der nachstehenden Absätze): „*Es gehört zur Gesamtstrategie der Bank, nur solche Maßnahmen zu ergreifen, die einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele des Pariser Abkommens [nächere Bezeichnung erforderlich] leisten; entsprechendes gilt für das Paris-Abkommen konkretisierende Rechtsakte. Grundsätzlich sind sämtliche Vorhaben auf ihre Klima- und Umweltverträglichkeit zu prüfen.*“

Governance

Damit die vorangegangenen Vorschläge zur Anpassung des KfW-Mandats die gewünschte Wirkung im Hinblick auf das organisatorische Bewusstsein für die zentrale Bedeutung des Klimathemas entfalten können, müssen die Governance-Strukturen der KfW entsprechend angepasst werden. Dies umfasst sowohl Aspekte im Management und Verwaltungsrat der Bank als auch die Grundsätze auf deren Basis Entscheidungen getroffen werden. Die folgenden Ausführungen sind als richtungsweisende Vorschläge zu begreifen und sollten in enger Abstimmung mit der Bankengruppe und relevanten Akteur*innen angepasst werden.

Verankerung im Management & Konzern

Die strategische Vision des Erreichens der Klimaneutralität bis 2045 muss von dem gesamten Vorstand und den angegliederten Managementstrukturen als Kernaufgabe und Ziel der KfW verinnerlicht werden. Es gilt dabei, die bereits im Hause existierende Expertise und Innovationskraft, etwa der Abteilungen, welche das TranSForm Projekt erarbeitet haben, weiter zu stärken und den



programmatischen Fortschritt in der Konzernsteuerung gruppenweit zu verinnerlichen. Dazu sollten die Nachhaltigkeitsabteilungen der einzelnen Geschäftsbereiche neben der Berichterstattungspflicht gegenüber ihren entsprechenden Vorständen auch dem Vorstandsvorsitzenden der KfW Bankengruppe gegenüber berichtspflichtig sein. So ließen sich das angepasste Mandat im KfW-Gesetz, sowie die von der Konzernsteuerung im TransForm Projekt erarbeiteten Ansätze kohärent in allen Geschäftsbereichen umsetzen.

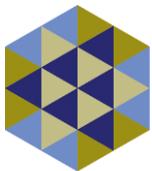
Der Verwaltungsrat der KfW hat als Kontrollgremium dem angepassten Mandat der Bank zu entsprechen. Zusätzlich zu Bundestagsmitgliedern des Finanz-, Haushalts- und Wirtschaftsausschusses, sollte auch ein Mitglied des Energie- und Klimaausschusses Teil des Verwaltungsrates sein. Neben Vertreter*innen aus Landes- und Bundespolitik, sowie Interessensvertreter*innen aus Agrar-, Immobilien- und Finanzindustrie, sollte auch eine zivilgesellschaftliche Stimme aus der Umweltbewegung repräsentiert sein. Dies könnte beispielweise ein*e Vertreter*in aus dem Sustainable Finance Beirat der Bundesregierung sein.

Die Übersetzung des angepassten KfW-Mandates, sowie die strategische Weiterentwicklung müssen über das Management hinaus auch die einzelnen Geschäftsbereiche durchdringen, sodass sich ein bankenweites Bewusstsein für die Rolle der KfW als Transformationsbank entwickeln kann. Neben der beeindruckenden intrinsischen Motivation innerhalb der KfW könnte auch eine zusätzliche variable Vergütung für den gesamten Personalkörper, inklusive des Vorstands, welche sich an der transformativen Wirkung der KfW-Portfolien orientiert, in Betracht gezogen werden. Ein entsprechendes Monitoring- und Wirkungsmanagement wären Voraussetzungen dafür.

Integration von Klimaszenarien in der Konzernausrichtung

Um die Unabwägbarkeiten der Transformation in ihrer Strategie adäquat Rechnung zu tragen, sollte sich die KfW Bankengruppe an robusten Szenarien orientieren, die unterschiedliche Transformationspfade aufzeigen. Diese sollten sich entweder an Temperaturzielen der Erwärmung oder aber an zeitlichen Zielen zum Erreichen der Klimaneutralität orientieren. Bisher hat sich die KfW bei der Erstellung ihrer Sektorleitlinien an einem Szenario orientiert, welches die erfolgreiche Begrenzung des Temperaturanstiegs auf 1,65°C mit 50%iger Wahrscheinlichkeit modelliert.¹⁰ Dieses ist in Anbetracht jüngerer politischer

¹⁰ <https://www.kfw.de/nachhaltigkeit/Dokumente/KEa4/Hintergrundpapier-Sektorleitlinien-dt.pdf>



Entwicklungen und des kritisch schwindenden Zeitfensters zur Erreichung von 1.5°C¹¹ nicht zeitgemäß.

Nachjustieren könnte die KfW etwa mit Hilfe des Szenarios der Internationalen Energieagentur zum Erreichen der globalen Klimaneutralität bis 2050¹². Dieses sollte in den Mittelpunkt der strategischen und organisatorischen Ausrichtung gesetzt werden. Darüber hinaus gilt es Leitfäden, etwa zu Finanzierungen in emissionsintensiven Sektoren, entsprechend anzupassen. Letztere könnte sich am Vorbild der europäischen Investitionsbank (EIB)¹³ orientieren.

Transparenz

Die KfW ist eine Anstalt öffentlichen Rechts und sollte sich in besonderer Weise verpflichtet fühlen, der Öffentlichkeit ihr Verhalten transparent, nachvollziehbar und verständlich darzulegen. Wie eine kürzlich von der Europäischen Zentralbank (EZB) veröffentlichte Studie zeigt, erfüllen die europäischen Banken die Anforderungen der EZB hinsichtlich der Offenlegung von Klima- und Umweltrisiken nicht.¹⁴ Die KfW als staatliche Förderbank sollte ihrer Vorbildfunktion nachkommen, und hier eine Vorreiterrolle einnehmen.

Die KfW Entwicklungsbank gibt bereits heute ausführlich Auskunft zu ihrem Handeln und Wirken. Daran gilt es mit Blick auf die Konzernebene anzuknüpfen. Erkenntnisse aus Initiativen, wie das im Rahmen des TransForm Projekts erarbeitete Wirkungsmonitoring oder die Klimarisiko-Berichterstattung, sollten schnellstmöglich der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden. „Best-Practice“-Beispiele anderer Institutionen wie etwa Ansätze in der Wirkungstransparenz der GLS Bank¹⁵, können als Vorbild dienen. Empfehlen würde sich zudem ein regelmäßiger Austausch mit der Zivilgesellschaft, um die drängenden Aufgaben für die KfW als Transformationsbank zu diskutieren und somit ein klareres Bild von der gesellschaftspolitischen Wirkung der KfW zu zeichnen.

Im Folgenden führen wir aus, wie das reformierte Mandat und die angepasste Governance-Struktur der KfW durch eine missionsorientierte Strategie unterstützt werden können, um ihre transformative Wirkung zu entfalten und ihren gesellschaftlichen Aufgaben gerecht zu werden.

¹¹ <https://www.ipcc.ch/2021/08/09/ar6-wg1-20210809-pr/>

¹² <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>

¹³ https://www.eib.org/attachments/thematic/eib_group_climate_bank_roadmap_en.pdf

¹⁴ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2022/html/ssm.sp220314~0422f4b854.en.html>

¹⁵ <https://nachhaltigkeitsbericht.gls-bank.de/wirkung>



Strategie

E3Gs Analyse der KfW zeigt, dass der Konzern in einzelnen Geschäftsbereichen und Produktsparten zu den Vorreitern im klimafreundlichen Banking gehört.¹⁶ Allerdings scheint es der KfW mitunter schwer zu fallen, auf das sich schnell weiterentwickelnde politische und wirtschaftliche Umfeld zu reagieren. Mit Blick auf die gegenwärtige Neuausrichtung der deutschen Energiepolitik, sind Vorhaben wie die potentielle Förderung von Gaskraftwerken mit bis zu einem Drittel aller Energieinvestitionen in dieser Dekade weder politisch noch wirtschaftlich oder ökologisch zeitgemäß. Die fehlende Kohärenz der einzelnen Geschäftsbereiche bei der Behandlung der Klimathematik zeigt, dass es der KfW an einer konzernweiten Strategie fehlt, die vorgibt, wie der gesamte Konzern zu einer transformativen *Innovations- und Investitionsagentur* und damit zu einem entscheidenden Baustein bei der Umsetzung der deutschen klimapolitischen Ziele im In- und Ausland werden kann.

Ein missionsorientiertes Ziel sollte im Mittelpunkt der Strategie der KfW stehen. Diesem von der Politökonomin Mariana Mazzucato entwickelten Ansatz folgend, sollen staatliche Organisationen durch einen klar formulierten, auf ein übergeordnetes Ziel ausgerichteten Auftrag, der auf konkrete Projekte heruntergebrochen wird, langfristige Innovationen und Investitionen anstoßen.¹⁷ Mazzucato hat bereits in der Vergangenheit auf die KfW verwiesen und ihr Mandat als ein Beispiel für missionsorientierte staatliche Organisationen genannt.¹⁸

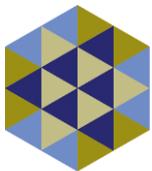
Für die Anpassung der Strategie der KfW muss demnach das Rad nicht neu erfunden werden. Vielmehr sollten das angepasste Mandat und die klimapolitische Realität ein Anstoß sein, die Konzernstrategie entsprechend zu überarbeiten und zu schärfen, um die Bank in den Zustand zu versetzen, ihre entscheidende Rolle bei der bevorstehenden Transformation wahrnehmen zu können und diese Transformation als zukunftsorientierte Notwendigkeit und Chance zu ergreifen. Dies entspricht auch den Empfehlungen des Sustainable Finance Beirats, welcher unter anderem fordert, „der KfW das Mandat zu erteilen, ihre Förderpolitik, auch unter Berücksichtigung entsprechender Ausschlusskriterien, kompatibel mit dem Pariser Klimaabkommen zu gestalten. Die Gesamtbankensteuerung sollte entsprechend ausgerichtet werden.“¹⁹

¹⁶ https://www.e3g.org/banks_2/kfw/

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/mazzucato_report_2018.pdf

¹⁸ https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2744613

¹⁹ https://sustainable-finance-beirat.de/wp-content/uploads/2021/02/210224_SFB_-Abschlussbericht-2021_Druckversion.pdf



So lassen sich zwei zentrale Aufträge oder Missionen der KfW aus dem übergeordneten politischen Ziel der Bundesregierung „Klimaneutralität bis 2045“ ableiten (siehe Abbildung 1).²⁰ Zum einen ist hier die Unterstützung der *Transformation der Realwirtschaft* durch zielgerichtete Investitionen und Innovationsförderung zu nennen. Zum anderen kommt der KfW als eine der größten internationalen Förderbanken und drittgrößten deutschen Bank eine besondere Verantwortung bei der proaktiven *Mitgestaltung eines nachhaltigen Finanzsystems* und der Entwicklung des Sustainable Finance Standorts Deutschlands zu. Dabei gilt, dass diese Missionen sowohl das deutsche als auch das internationale Entwicklungs- und Exportfinanzierungsgeschäft der KfW maßgeblich definieren sollten.

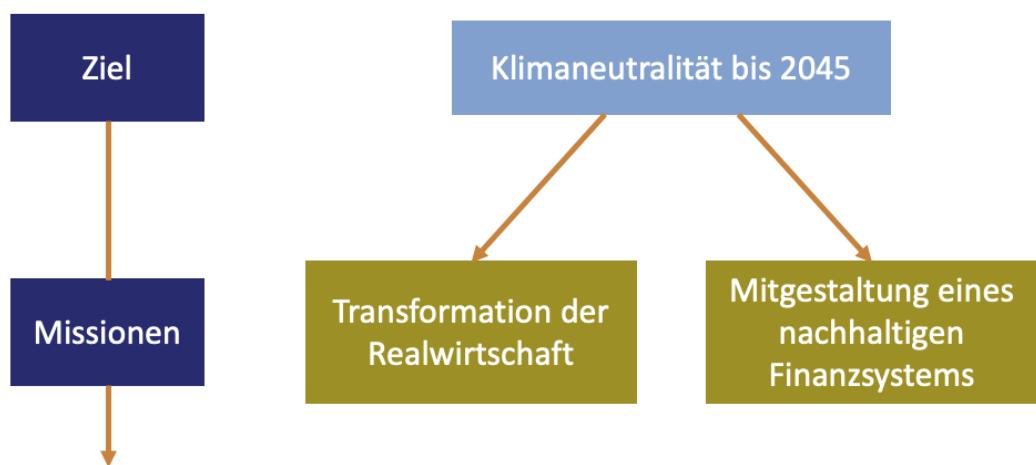


Abbildung 1

Mission – Transformation der Realwirtschaft

Die KfW hat bereits in der Vergangenheit gezeigt, dass sie mit ihren nationalen und internationalen Investitionsprogrammen und Projektförderungen gezielt technologische Innovationen und die Schaffung neuer Märkte vorantreiben kann. Besonders hervorzuheben sind hierbei die KfW Energieeffizienz Programme²¹, sowie Investitionen der KfW in die erneuerbaren Energien deutlich vor deren Marktreife²² in Deutschland wie auch in Entwicklungs- und Schwellenländern. Ziel sollte es nun sein, diese Stärke der KfW zu systematisieren und in der DNA der

²⁰ Um eine zeitliche Dimension zu verdeutlichen, gehen wir dabei von der deutschen Klimaneutralität bis 2045 aus, welche jedoch auch in der Entwicklungs- und Außenwirtschaftsfinanzierung der KfW reflektiert werden muss.

²¹ https://www.kfw.de/About-KfW/Newsroom/Latest-News/Pressemitteilungen-Details_403200.html

²² <https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/Service/Download-Center/Konzernthemen/Research/Evaluationen/Evaluationen-Erneuerbare-Energien/>

Institution zu verankern. Dazu lassen sich aus der Mission *Transformation der Realwirtschaft* vier nachgeordnete Sub-Missionen ableiten, welche sich wiederum auf verschiedene Projekte herunterbrechen lassen. Die Projekte, hier anhand von Sektoren aufgeschlüsselt, sind für alle Sub-Missionen relevant (siehe Abbildung 2).²³

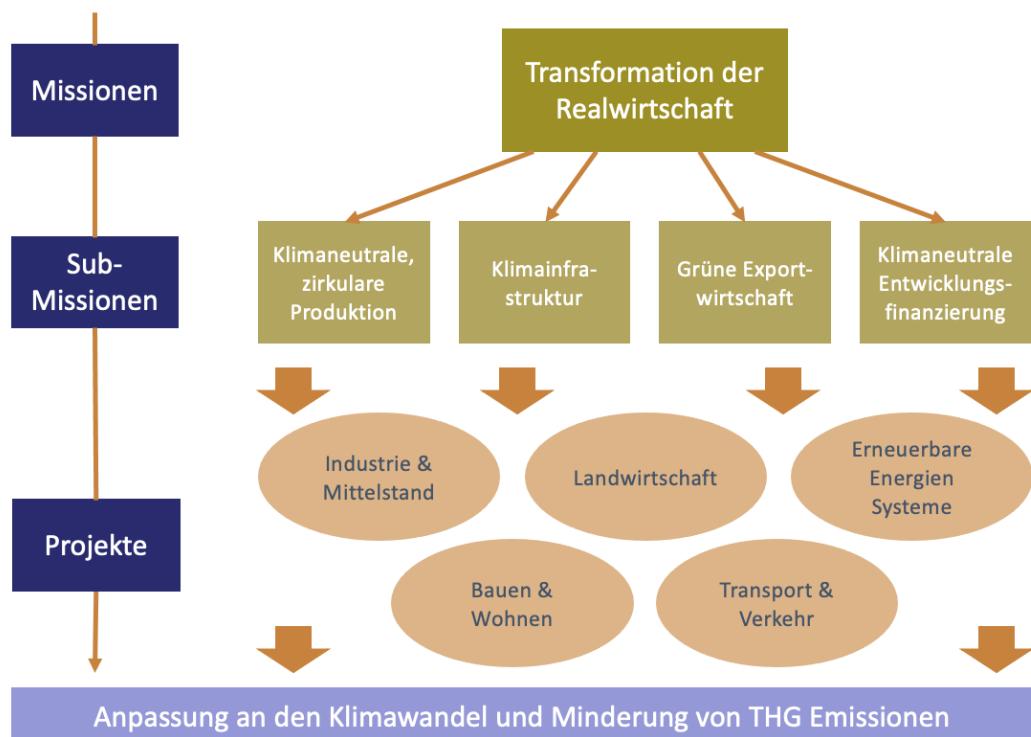


Abbildung 2

Mission – Mitgestaltung eines nachhaltigen Finanzsystems

Mit der Ausgabe von grünen Anleihen mit einem Volumen von über 45 Mrd. Euro hat die KfW den nachhaltigen Finanzstandort Deutschland gestärkt und sich als Vorreiterin für andere Förder- und private Banken positioniert.²⁴ Auch mit einzelnen Programmen, etwa mit der Klimaschutzoffensive Mittelstand, die deutsche Unternehmen bei der Integration von EU-Taxonomie-Kriterien unterstützt, setzt sie Standards.²⁵ Diese Ansätze fördern sowohl die

²³ Die folgenden Flowdiagramme orientieren sich an Darstellungen aus Mazzucato, M. (2021) Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism, Harper Business.

²⁴ <https://www.kfw.de/PDF/Investor-Relations/PFD-Dokumente-Green-Bonds/KfW-Green-Bond-Presentation.pdf>

²⁵ https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Unternehmen/Energie-Umwelt/Klimaschutzoffensive/?kfwmc=vt.sea.google.SEA_VT_EEU_Klimaschutzoffensive_GC.%7BAnzeigengruppe%7D.%7BAnzeige%7D&wt_cc1=umwelt&wt_cc2=unt%7Cenergie-umwelt&wt_cc3=104740317336_kwd-927670032671_448966122461&wt_kw=e_104740317336_klimaschutzoffensive%20mittelstand

*Transformation der Realwirtschaft, als auch die Entwicklung und *Mitgestaltung eines nachhaltigen Finanzsystems*. Ähnlich wie bei der zuvor geschilderten Mission geht es auch hier darum, diese Ansätze zu systematisieren und in das gruppenweite Geschäfts- und Finanzierungsmodell zu integrieren. Die Mission der *Mitgestaltung eines nachhaltigen Finanzsystems* lässt sich ebenfalls in einzelne Sub-Missionen herunterbrechen, deren Ziele durch konkrete Projekte realisiert werden können (siehe Abbildung 3).*

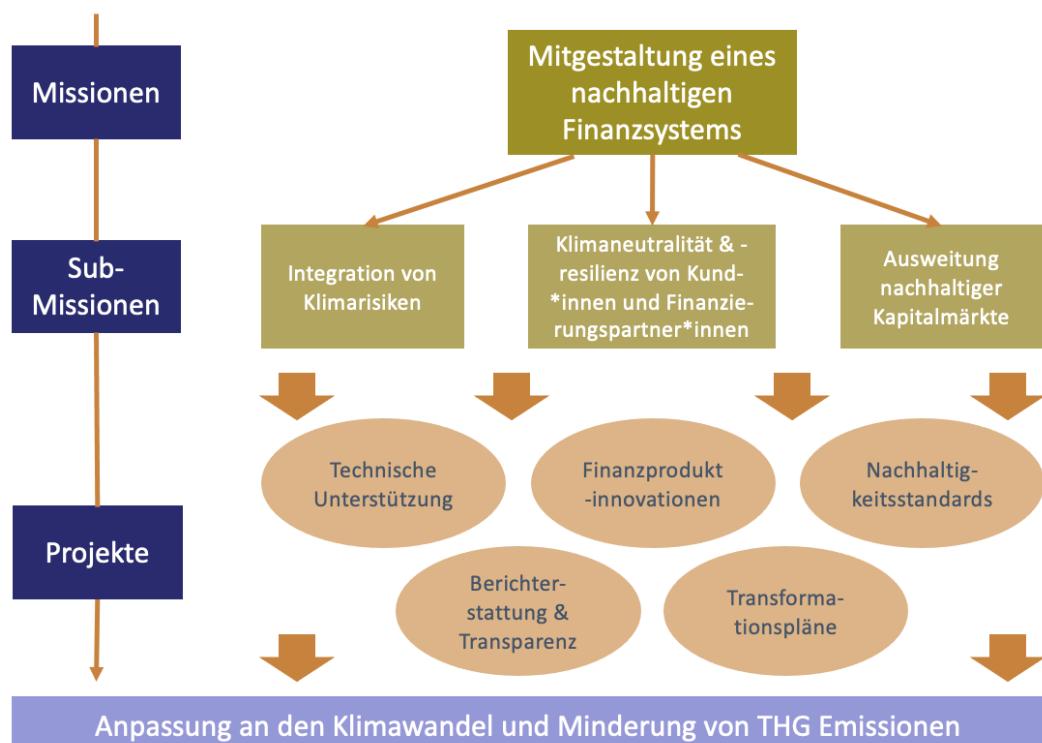


Abbildung 3

Die KfW kann weit über ihre eigenen Kapazitäten hinaus eine entscheidende Rolle beim Aufbau eines nachhaltigen Finanzsystems spielen. Dabei sollte die Anwendbarkeit ihrer Klimaziele konsequent auf ihre Kund*innen, Geschäftspartner*innen und die Finanzmärkte ausdehnen. Insbesondere in Deutschland kann sie durch ihre engen Beziehungen zum privaten Finanzsektor als Multiplikatorin wirken und das Climate-Mainstreaming auf Ebene der Geschäftsbanken ihrer Kund*innen, wie etwa mittelständischen Unternehmen oder kommunalen Energieversorgern vorantreiben. Die durch das TransForm Projekt entwickelten Instrumente, wie etwa das Treibhausgas-Accounting oder das interne Wirkungsmanagement gilt es zu stärken und durch Verankerung in den Verantwortungsbereichen der Geschäftsführung eine zusätzliche strategische Bedeutung zu geben.



Case Study – Transformationspläne: Grüner Stahl der Salzgitter AG

Damit staatliche Förderung effektiv und effizient fließen kann, muss die KfW sowohl bei Förderprogrammen als auch bei der Finanzierung von Einzelprojekten das transformative Potential vorab evaluieren und kontinuierlich messen können. Hier spielen Konzepte wie „double materiality“ und „additionality“ eine wichtige Rolle.

Ein wirksames Instrument könnten Transformationspläne darstellen, die für einzelne Projekte oder ganze Unternehmen aufzeigen, wie die Klimaneutralität bis spätestens 2045 erreicht werden soll. Förderprogramme sollten einen klaren Beitrag zur Klimaneutralität im entsprechenden Sektor leisten. Wichtig ist dabei eine dynamische Anpassung der Zielvorgaben, damit die Förderung mit Innovationsfortschritten mithält. KfW-seitig erfordert dies den Auf- bzw. Ausbau der bankinternen Expertise um solche Transformationspläne der Kund*innen beurteilen, verbessern oder sogar mitentwickeln zu können.

Im Februar 2022 etwa hat der Stahlkonzern Salzgitter AG angekündigt bis 2033 auf CO2-neutrale Stahlproduktion umstellen zu wollen und zieht somit sein ursprüngliches Ziel um zwölf Jahre vor²⁶. Voraussetzung dafür ist unter anderem auch die „Klarheit in der finanziellen Förderung der Transformation“. Die Rolle der KfW könnte darin bestehen, technologische Innovationen zu identifizieren, die derzeit keine oder nur schwer zugängliche Finanzierungen am Markt erhalten und diese entsprechend zu fördern.

Eine langfristige Partnerschaft, in der die KfW den Konzern mit dem Ziel, die CO2-neutrale Stahlproduktion zur Marktreife zu bringen, unterstützt, ist zentral. So ließe sich im Rahmen dieser Partnerschaft auch die Dispersion von Innovationen anstreben und gegebenenfalls durch gezielte Exportfinanzierung der Innovationsstandort Deutschland stärken. Ein kluger Transformationsplan, welcher der Förderung zugrunde liegen sollte, setzt dabei konkrete Meilensteine, welche bereits die notwendigen Finanzierungsmodelle identifizieren, und somit den Übergang von staatlicher zu privater Finanzierung forciert.

²⁶ <https://www.salzgitter-ag.com/de/newsroom/pressemeldungen/details/default-2a0b2cbb1d-1-19181.html>



Der missionsorientierte Ansatz im internationalen Kontext

Die KfW ist mit ihren Förderprogrammen nicht nur ein wichtiger Akteur in der Transformation der deutschen Wirtschaft und Gesellschaft. International ist sie vor allem für die deutsche Entwicklungspolitik, sowie für die Rolle und Glaubwürdigkeit Deutschlands als klimapolitischer Vorreiter und Exportnation von zentraler Bedeutung. Während die deutschen klimapolitischen Ziele das Organisationsprinzip der KfW stärken und die Missionen der Bank definieren, muss im internationalen Geschäft insbesondere der Kontext der Partnerländer und -organisationen berücksichtigt werden. Wichtig ist, dass Klima- und Entwicklungsziele stärker zusammen gedacht werden.

So lassen sich etwa ähnlich ambitionierte Meilensteine aus dem Net-Zero Report der Internationalen Energie Agentur für Schwellen- und Entwicklungsländer ableiten.²⁷ Für die Investitionen der IPEX, etwa durch Exportkredite oder Projektfinanzierung, sollten die deutschen Klimaziele Grundlage bilden. Dies ist umso wichtiger, da sie den Standort Deutschland für klimaneutrale Exporte stärken. Grundsätzlich muss gelten: Ohne den nationalen Kontext außer Acht zu lassen, fördert die KfW die maximal-mögliche Transformation in all ihren Geschäftsbereichen und regionalen Kooperationen.

Fünf Handlungsprinzipien für die Innovations- und Investitionsagentur KfW

Der Investitionsspielraum, den die KfW zur Umsetzung der im vorigen Absatz beschriebenen Missionen hat, ist begrenzt. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, Finanzierungen mit Blick auf maximale Effizienz und Effektivität zu vergeben, damit staatliche Mittel die größtmöglichen Potentialsspielräume fördern können. Die folgenden fünf Prinzipien, basierend auf Professor Mazzucato's Arbeit, sollen sicherstellen, dass Investitionen der KfW projektbezogene Wirkungen potenzieren und zu „Spillover“-Effekten führen²⁸.

- 1. Pick the Willing:** Um die Transformation zu entfesseln ist es nötig, jene Akteur*innen zu identifizieren und zu fördern, die bereit sind innovative Geschäftsmodelle oder Produktionsprozesse umzusetzen, um das Erreichen der Klimaneutralität im entsprechenden Sektor voranzutreiben.
- 2. Risikominderung:** Eine Kernaufgabe der KfW muss es sein, Investitionen in potenziell transformative Projekte zu tätigen, welche am privaten Kapitalmarkt nicht adäquat finanzierbar sind. Dabei gilt es, das Risikoverständnis der KfW so zu erweitern, dass die „Trial-and-Error“-

²⁷ <https://www.iea.org/reports/financing-clean-energy-transitions-in-emerging-and-developing-economies>

²⁸ <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2019/dec/missions-beginners-guide>



Charakteristik von Innovations- und Transformationsprozessen von entsprechenden Finanzinstrumenten widergespiegelt wird.

3. **Investitions- und Wirkungspotenzierung:** Die Transformation wird nicht von der KfW allein finanziert werden können. Es geht also darum, die KfW-Mittel durch Ko-Finanzierungsmodelle mit dem Privatsektor zu hebeln. Dabei müssen diese Partnerschaften auf Augenhöhe und mit einem geteilten Risiko/Profit Verständnis eingegangen werden. Mit abnehmendem Risiko werden Finanzierungsinstrumente passiver und indirekter. Außerdem sollte die KfW auf eine Angleichung der Geschäftspraktiken von nationaler und internationaler Finanzierungspartner*innen an die KfW Investitionsstandards hinwirken, um das den Aufbau klimaneutraler Kapitalmärkte voranzutreiben.
4. **Innovationsfokus & -dispersion:** Als staatliche *Innovationsagentur* muss die KfW sicherstellen, dass ihre Investitionen Technologien, Herstellungsprozesse sowie Finanzierungs- und Geschäftsmodelle fördern, die den Übergang zu einer klimaneutralen Zukunft beschleunigen. Technologien die sich in der „Phase-Out“ Phase befinden, sollten keinerlei Förderung mehr erhalten (z.B. fossile Energieträger). Staatliche Förderung muss in Innovationen fließen, die das Potential haben über die Begünstigten hinaus Wirkung zu entfalten, etwa weil klimaneutrale Geschäftsmodelle repliziert werden können.
5. **Technische und planerische Unterstützung:** Die KfW verfügt in der gesamten Bankengruppe über technische und klima-innovative Kompetenzen. Diese Expertise sollte systematisiert und durch die Erarbeitung von Transformationsplänen mit Kund*innen, sowie dem Aufbau von Kompetenzen in Hausbanken, in konkrete Finanzierungspfade übersetzt werden.

Abbildung 4 veranschaulicht, wie die KfW als *Innovations- und Investitionsagentur* unter Verwendung verschiedener Finanzierungsmöglichkeiten wirken kann.

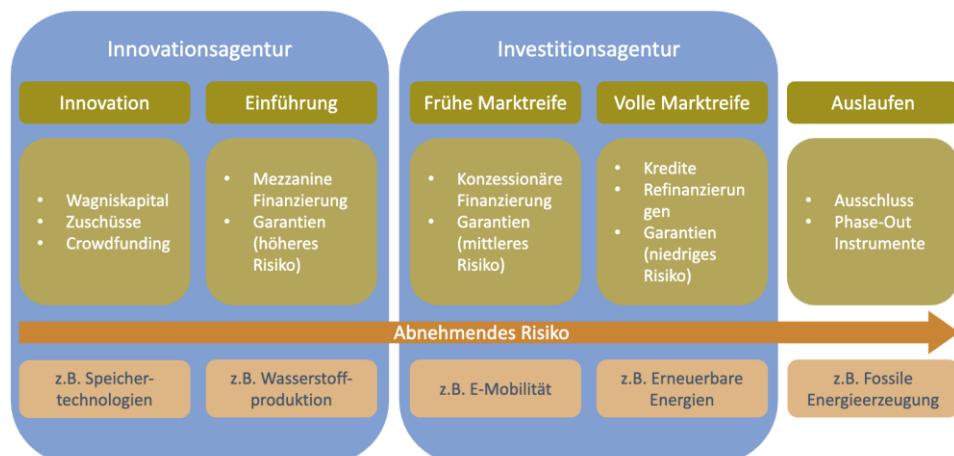


Abbildung 4



Operationalisierung in 2022

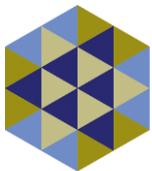
Die vorgeschlagene Reform der KfW, insbesondere Anpassung von Mandat, Governance-Strukturen und Strategie werden Zeit in Anspruch nehmen. Die drängenden Aufgaben der Bundesregierung in der Bestrebung unabhängiger von importierten fossilen Energieträgern zu werden, als Inhaberin der G7 Präsidentschaft sowie im Vorantreiben der wirtschaftlichen Transformation gewähren allerdings keinen Aufschub. Somit muss die KfW bereits 2022-23 transformative Programme und Projekte in der internationalen und deutschen Finanzierung auf den Weg bringen. Dazu sollte die Bundesregierung Maßnahmen bzw. Förderprojekte beschließen, um die KfW auf ihre neue Rolle als *Innovations- und Investitionsagentur* einzustimmen. Diese aktive, wirkungsorientierte Mandatsergänzung kann für die KfW klare, wirkungsbasierte Indikatoren vorgeben, die ihre Rolle in der Transformation zur Klimaneutralität beschreiben.

Sommerpaket des Klimaschutz Sofortprogrammes

- > Aufsetzen eines Förderprogrammes, mit dem Ziel die Transformation von KMUs und kommunaler Energieversorger voranzutreiben und Innovation zu fördern. Grundlage dazu bilden Transformationspläne, deren Standards von öffentlicher Seite vorgegeben werden. Die Prüfung obliegt den Hausbanken. Die KfW unterstützt entsprechend notwendige Weiterbildungsprogramme.
- > Aufsetzen eines Förderprogrammes „klimafreundliches Bauen und Sanieren“ welches Energieeffizienz und die Wärmewende ganzheitlich entlang der Wertschöpfungskette betrachtet und Zuschüsse anhand von reduziertem Energieverbrauch staffelt, wobei der Effizienzhausstandard 40 die Baseline der Förderung wird.
- > Entwicklung eines Förderprogramms „100% Erneuerbares Energiesystem bis 2035“ basierend auf dem Net-Zero Report der Internationalen Energieagentur und daraus resultierender Meilensteine für KfW Finanzierung: Stopp der Förderung fossiler Energieträger, gezielte Finanzierung von Speichertechnologien und Wasserstoff Elektrolyseure, Ausbau von transeuropäischen und innerdeutschen Netzen, sowie Förderung von Erneuerbaren Energien in Relation zur entsprechenden Marktreife.

Internationale und Projektfinanzierung im Rahmen der G7 Präsidentschaft und deutscher Entwicklungspolitik

- > KfW Capital und KfW IPEX sowie KfW Entwicklungsbank und DEG im Entwicklungspolitischen Kontext finanzieren gezielt Leuchtturmprojekte. Diese Projekte basieren auf detaillierten, mit den Expert*innen der KfW ausgearbeiteten Transformationsplänen und haben zum Ziel, die



Dekarbonisierung von komplexen, emissionsintensiven Sektoren und Produktionsprozessen voranzutreiben.

- > Im Rahmen der Klima- und Energiepartnerschaften, sowie der deutschen G7 Präsidentschaft finanziert die KfW Projekte mit dem Ziel weitere Paris-kompatible Investitionen zu heben und klimaneutralen Technologietransfer voranzutreiben. Priorität genießt dabei die Rolle der KfW Entwicklungsbank in der Finanzierung weiterer Partnerschaften mit zusätzlichen Finanzmitteln nach dem Vorbild der South Africa Just Energy Transition Partnership.

Schlusswort

Die in diesem Papier dargelegten Vorschläge sind als Anregung gedacht und sollen ein Bild zeichnen, wie die KfW ihrer wichtigen Rolle als Transformationsbank in Deutschland und der Welt gerecht werden kann. Dabei haben wir uns auf existierende Forderungen des Sustainable Finance Beirats der Bundesregierung und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen berufen. Der Vorschlag die KfW in eine missionsorientierte, die Transformation vorantreibende Bank umzugestalten basiert vor allem auf der politökonomischen Arbeit von Marianna Mazzucato²⁹. Diese haben wir mit E3Gs Expertise zum Design von grünen Förderbanken auf den Kontext der KfW angepasst und weiterentwickelt. Unsere Reformvorschläge sollen zur Diskussion einladen, um der von der Koalition angestrebten *Innovations- und Investitionsagentur KfW* Gestalt zu geben und in die Realität umzusetzen.

²⁹ Mazzucato, M. (2021) *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*, Harper Business.
<https://mariananazzucato.com/books/mission-economy/>