



Private Anpassungsfinanzierung: Herausforderungen und Chancen in Kenia

Zusammenfassung

Privatinvestitionen sind für die Anpassung an den Klimawandel wichtig: Einerseits sind die Anpassungskosten für den öffentlichen Sektor allein zu hoch. Andererseits haben Industrieländer zugesagt, bis 2020 jährlich 100 Mrd. USD zu mobilisieren, um Entwicklungsländer bei der Milderung von und der Anpassung an den Klimawandel zu unterstützen; dabei gilt die Privatwirtschaft als Finanzquelle. Doch wie realistisch ist es, vor allem für weniger entwickelte Länder, sich auf die Mobilisierung privater Anpassungsinvestitionen zu verlassen? Diese Frage soll das vorliegende Politikpapier für Kenia beantworten. Seine Grundlage sind Interviews und ein Analyserahmen, der förderliche Bedingungen und die Mobilisierung und Bereitstellung privater Investitionen erläutert (vgl. Abb. 1).

In erster Instanz können Entwicklungs- und Industrieländer sowie der private Sektor ein Umfeld schaffen, das private Anpassungsinvestitionen fördert. Für die Regierung Kenias und ihre Entwicklungspartner hat Anpassung Priorität. Dennoch spielt private Anpassung in der Regierungspolitik kaum eine Rolle. Der kenianischen Privatwirtschaft ist das Konzept der Anpassung offenbar fremd. Wenn sie Anpassungsmaßnahmen ergreift, geht es um Ressourceneffizienz oder Bodendegradation.

Mobilisierte Privatinvestitionen sind demnach schwer rückzuverfolgen. So können ländliche Gemeinschaften beispielsweise durch verbessertes Wassermanagement zur Anpassung beitragen, jedoch sind weder die Kosten noch die Höhe der Finanzierung durch Banken zu beziffern, da keiner der Akteure private Anpassungsinvestitionen dokumentiert oder meldet.

Noch schwerer einzuschätzen ist, ob getätigte Privatinvestitionen tatsächlich zur Anpassung beitragen. Ungeachtet der Motive tragen viele Investitionen zur Armutsminderung oder nachhaltigen Ressourcennutzung zur Anpassung bei. Andererseits kann ein privater Akteur Anpassung auf Kosten anderer betreiben, indem er z. B. die eigene Wasserversorgung schützt. Gegenseitige Kontrollen für die Auswirkungen des Privatsektors auf Anpassung gibt es nicht. Schutzmaßnahmen wie Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) sind nicht explizit auf Anpassung ausgerichtet.

All dies macht es sehr schwer, private Anpassungsinvestitionen in Kenia zu bewerten, gerade vor dem Hintergrund des o. g. Ziels von 100 Mrd. USD. Der kenianische Privatsektor hat von den UN-Klimaverhandlungen kaum Notiz genommen. Internationale Quellen wie den „Grünen Klimafonds“ kann er noch nicht anzapfen. Wäre das anders, hätten Unternehmer vielleicht mehr Interesse an Anpassung und den UN-Verhandlungen. Das wiederum könnte Anreize bieten, Anpassungsinvestitionen zu beziffern.

Die kenianische Regierung könnte private Anpassungsinvestitionen stärker fördern. Durch Aufklärung und die Stärkung eines öffentlich-privaten Bewusstseins könnte die Regierung die Bedingungen für private Anpassung verbessern, verstärkt Privatinvestitionen mobilisieren und die Nachverfolgung privater Anpassungsinvestitionen erleichtern. Zudem könnten die Regierung und Entwicklungspartner bei Projektwahl und UVP Anpassungskriterien einbeziehen, um der mangelnden Anpassung auf privater Seite zu begegnen.

Einführung

Wissenschaftler, politische Entscheider und andere haben versucht, das Potenzial privater Klimafinanzierung zu bewerten. Hunderte Milliarden Dollar werden jedes Jahr in Klimaschutz investiert, doch nur sehr wenig davon kommt Afrika zugute. Unklar ist, wie viel private Akteure in Anpassungsmaßnahmen investieren. Die wenigen Forschungsarbeiten, die Anpassung zum Thema haben, beleuchteten generell die positiven Beiträge und vernachlässigten die negativen Auswirkungen des Privatwirtschafts auf Klimaresilienz.

Dieses Papier nutzt zur Veranschaulichung privater Anpassungsfinanzierung den Analyserahmen (vgl. Dzebo & Pauw, 2015, und Abb. 1). Sein Schwerpunkt ist das Zusammenspiel von förderlichem Umfeld, Mobilisierung und Bereitstellung. Er analysiert, wie investiert werden kann und welche Gründe es dafür gibt, dass Anpassungsziele verfehlt werden. So kann es sein, dass ein „förderliches Umfeld“ keine zusätzlichen Mittel mobilisiert oder nachfolgende Investitionen die Risikoanfälligkeit durch Fehlanpassung erhöhen. Dies wird im Folgenden im Kontext der Studienergebnisse aus Kenia beleuchtet.

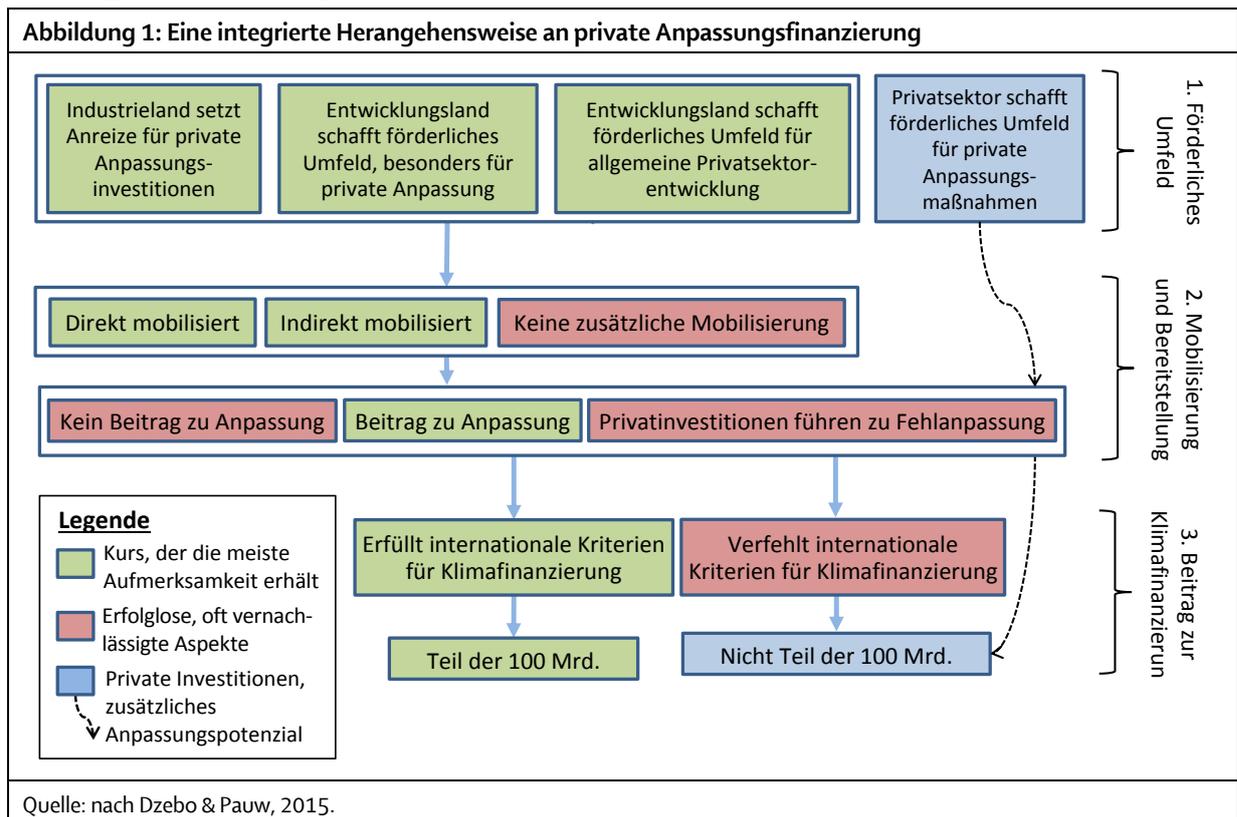
Mit dem Pariser Abkommen erneuerten die Industrieländer ihre 2009 in Kopenhagen abgegebene Zusage, bis 2020 jährlich 100 Mrd. USD zu mobilisieren, um Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern zu unterstützen. Ein Großteil dieser Mittel soll aus privaten Quellen kommen. Ein zweiter Grund für die Mobilisierung privater Anpassungsinvestitionen ist, dass die Kosten nicht vom öffentlichen Sektor allein getragen werden können. Laut Adaptation Finance Gap Report 2016 des UNEP liegen die Anpassungskosten bis 2030 bei jährlichen 300 Mrd. USD.

Doch wie realistisch ist die Annahme, der Privatsektor könne Anpassung finanzieren, vor allem in weniger entwickelten Ländern? Diese Frage soll das vorliegende Politikpapier für Kenia beantworten. Grundlage sind ein Analyserahmen (vgl. Abb. 1) und 20 Interviews mit politisch Verantwortlichen, Vertretern von Wirtschaft und Zivilgesellschaft und Wissenschaftlern in Kenia von 2016.

Kenia

Untersucht wurde Kenia, da (privater) Anpassung in den beabsichtigten nationalen Beiträgen 2015 (Intended Nationally Determined Contributions – INDC) Vorrang eingeräumt wird. Dieser nationale Klimaaktionsplan entstand im Rahmen der UN-Klimaverhandlungen. Kenias Wirtschaftswachstum der letzten zehn Jahre beträgt jährlich mehr als fünf Prozent und die schnell wachsende Bevölkerung zählt bereits 46 Mio. Menschen. Die kenianische Wirtschaft ist ländlich geprägt und auf natürliche Ressourcen angewiesen. Besonders wichtig ist Wasser, z. B. für den privaten Verbrauch, das industrielle Wachstum, die Stromerzeugung sowie die Entwicklung von Land- und Viehwirtschaft und Tourismus. Aufgrund Kenias natürlicher Ressourcenbasis ist das Land sehr anfällig gegenüber dem Klimawandel.

In den INDC betont Kenia, dass private Kapazitäten geschaffen und die Wertschöpfungsketten der Land-, Fisch-, Vieh- und Tourismuswirtschaft resilienter werden müssen. Auch im Wohnungsbau und Rohstoffsektor wird Anpassung großgeschrieben. Die Befragten bestätigten diesen Akzent auf privater Anpassung, sagten aber, dass das Konzept und das Bewusstsein des Privatsektors für Anpassung relativ neu seien in Kenia.



Ein förderliches Umfeld

Inwiefern schafft Kenia ein „förderliches Umfeld“? Mit anderen Worten, wie schafft Kenia institutionelle und regulative Rahmenbedingungen, die Anreize für Privatinvestitionen in Klimamaßnahmen bieten?

Kenia hat ein vergleichsweise relativ gutes, für Privatinvestitionen **allgemein förderliches Umfeld**. Im „Ease of doing business“-Index der Weltbank liegt es auf Platz neun unter den Ländern Afrikas. Jedoch nannten die Befragten nur wenige positiven Wirkungen von Anpassung, etwa ein Verbot, unter 20 Jahre alte Bäume zu fällen (was Bodendegradation vorbeugen kann), sowie die Einführung von Strategien für Bewässerung und dürreresistentem Saatgut.

Die kenianische Regierung bemüht sich auch um ein **förderliches Umfeld für private Anpassung**. So beziehen sich Kenias INDC auf ein Umfeld, das die Resilienz privater Investitionen in Handel und Handwerk fördert und Geschäftsmodelle aufzeigt. Mehrere Befragte wiesen auf den Klimagesetzentwurf hin (das spätere Klimaschutzgesetz 2016), das unter Beteiligung der Privatwirtschaft entstand. Es schafft den Rechtsstatus der Bekämpfung des Klimawandels sowie der Mobilisierung und transparenten Verwendung von Mitteln zur Klimafinanzierung. Zudem hat Kenia neue Instanzen geschaffen: einen Nationalen Klimarat unter dem Vorsitz des kenianischen Präsidenten und ein Klimaschutz-Direktorat im Ministerium für Umwelt und Naturressourcen. In den drei Ministerien für Finanzen, Energie und Erdöl sowie Landwirtschaft, Viehwirtschaft und Fischerei werden „Klima-Tische“ eingerichtet.

Viele Befragte erwarten, dass diese Schritte die Koordination, das Umfeld für Anpassungsmaßnahmen und die Leistungsfähigkeit der Ministerien verbessern. So erklärte ein Befragter, dass die Verbindung zwischen Anpassung und Wertschöpfungsketten-Management schwach gewesen sei, da Anpassung für das Handels- und Landwirtschaftsministerien kein zentrales Thema war.

Ein förderliches Umfeld entsteht auch durch das Ausland. Das Abkommen von Paris ermutigte die Regierung, ein Klimagesetz zu entwickeln und beeinflusste seinen Aufbau und die Ausrichtung auf Klimafinanzierung. Die Erarbeitung des Klimaaktionsplans finanzierte das britische Department for International Development (DFID). Entwicklungsagenturen wie die dänische DANIDA und die GIZ unterstützen die Beteiligung des Privatsektors an Klimaprojekten. Letzteres wird von einigen Befragten kritisch gesehen: Beispielsweise entwickle sich der Fokus auf Unternehmen zu Lasten von NGOs, die viel Erfahrung mit Anpassungsmaßnahmen und Kompetenzaufbau haben. Ein Befragter aus der Privatwirtschaft sagte, sein Unternehmen habe sehr wenig Erfahrung in der Zusammenarbeit mit Entwicklungsagenturen.

Schließlich wird ein **förderliches Umfeld vom Privatsektor selbst** gestaltet. Ein Befragter erklärte, dass, anders als westliche Länder, Kenia nicht „100 große Unternehmen, die ehrgeizigere Klimaziele von der Regierung fordern“, habe.

Gleichwohl befähigt der Privatsektor andere Unternehmen zur Anpassung, z. B. durch Wertschöpfungskettenmanagement. So setzen die Kenya Tea Development Authority, der Coffee Board of Kenya und der Kenya Flower Council bei ihren bäuerlichen Zulieferern und Mitgliedern politische Vorgaben durch. Für hochwertige Exportkulturpflanzen wie Tee und Blumen setzt die Industrie Qualitätsstandards fest, beschäftigt Berater und geht den Ursachen von Missernten nach. Für Nutzpflanzen wie Mais und Bohnen und generell die Subsistenzwirtschaft ist das nicht der Fall.

Auch moderne Technologien können zu Anpassungsmaßnahmen beitragen. So haben Millionen Kenianer durch M-Pesa, ein Weg, Geld mit dem Handy zu überweisen, Zugang zu Finanzdienstleistungen erhalten und z. B. ihre Resilienz gegenüber Ernteausfällen erhöht.

Mehrere Befragte wiesen darauf hin, dass der Finanzsektor zunehmend in Minderungsaktivitäten, wie z. B. saubere Kochherde und Solarenergie, investiert, jedoch nicht in Produkte zur Anpassung wie organischer Dünger und Bewässerungszubehör.

Insgesamt fanden wir eine Fülle von Wegen, wie sich private Anpassung stimulieren lässt, die meisten indirekt. Gleichwohl gibt es kein allumfassendes, förderliches Umfeld für Anpassungsfinanzierung. Die Sensibilisierung für Anpassung ist gerade in Ministerien und Unternehmen wichtig, die oft mit Anpassung zu tun haben, ohne sich dessen bewusst zu sein. Ein förderliches Umfeld zu schaffen, das Anpassung in allen wesentlichen Abläufen verankert, ist Aufgabe öffentlicher als auch privater Akteure.

Mobilisierung und Bereitstellung

Alle Befragten erwähnten, dass quantitative Daten über mobilisierte private Anpassungsinvestitionen fehlen. Daher ist unklar, wie wirksam ein förderliches Umfeld ist. Neben dem schwachen Bewusstsein des Privatsektors (s. o.) sehen die Befragten das Fehlen einer Definition für „private Anpassungsfinanzierung“ als Ursache. So ist nicht bekannt, wie viel Gemeinschaften in Anpassung investieren und inwieweit solche Ausgaben von Finanzinstituten finanziert werden. Anpassungsmaßnahmen werden von niemandem dokumentiert. Bei Unternehmen sieht es ähnlich aus: Befragten zufolge investieren sie in nachhaltiges Flussgebietsmanagement und nachhaltigen Tourismus, aber ohne es als Anpassung zu bezeichnen oder zu beziffern.

Direkte Mobilisierung privater Investitionen heißt, dass eine öffentliche Stelle Anschubfinanzierung leistet oder Projekte gemeinsam mit Unternehmen kofinanziert. Befragte nannten nur ein Beispiel: Bei Kenya Biologics Ltd. begann die Entwicklung organischer Düngemittel mit einer Anschubfinanzierung des Geber-geförderten Climate Innovation Centre. Später erhielt das Unternehmen Mittel in Form von Beteiligungskapital einer niederländischen Firma. Mehrere Befragte aus der Privatwirtschaft und Entwicklungsorganisationen beklagten, dass Klimafinanzierung derzeit zu nah an der Zentralregierung angesiedelt sei, als dass private Akteure profitieren und Geber Verantwortung für die bereitgestellten Mittel reklamieren könnten.

Die ursächlichen Verknüpfungen **indirekter Mobilisierung** sind nicht immer klar. Finanzierungsinstrumente mögen eine Rolle spielen, doch im Normalfall beinhaltet sie nicht-finanzielle Interventionen, z. B. politische und regulative Bedingungen oder öffentliche Investitionen (z. B. in Infrastruktur), die Privatinvestitionen ermöglichen bzw. beeinflussen. Ein Befragter erklärte, indirekte Mobilisierung ließe sich fördern, indem Unternehmer darüber informiert werden, dass Anpassung gezielte Investitionen erfordert. Befragte nannten mehrere Beispiele für Privatinvestitionen, die zu Anpassung beigetragen haben, darunter (Kredite für) „klimaintelligente“ Landwirtschaft, soziales Unternehmertum, Ökotourismus und verbessertes Wassermanagement. Offen bleibt jedoch, inwieweit solche Beiträge tatsächlich „indirekt mobilisiert“ sind. Vertreter von Geberorganisationen erklärten, sie würden indirekt mobilisierte Privatinvestitionen nicht rückverfolgen.

Schließlich ist es auch möglich, dass **keine privaten Mittel mobilisiert werden**, obwohl das Umfeld förderlich ist. Darüber ist bisher sehr wenig bekannt. Mehrere Befragte wiesen auf die Nicht-Umsetzung politischer Konzepte zur Förderung von Anpassung im Agrarsektor hin. Beispielsweise werden immer noch Nutzpflanzen direkt an Flussufern und in Hanglagen angebaut. Und trotz landwirtschaftlicher Beratung gibt es weiterhin Monokulturen. Ein Großteil „klimaintelligenter“ Landwirtschaft hängt von kleinbäuerlichen Sachleistungen ab, für die keine Mittel mobilisiert werden.

Es ist schwer zu beurteilen, ob private Anpassung mobilisiert wird, noch schwerer, ob Privatinvestitionen wirklich **zu Anpassungsmaßnahmen führen**. Generell tragen viele der o. g. Maßnahmen, die Armut mindern oder die Nutzung natürlicher Ressourcen (vor allem Wasser) nachhaltiger machen, auch zu Anpassung bei, unabhängig davon, ob treibende Kräfte der Klimawandel und seine Folgen sind.

Manche Befragte wiesen darauf hin, dass private Anpassung andernorts die Risikoanfälligkeit auch erhöhen kann. Wenn beispielsweise ein Unternehmen seine Wasserquelle schützt, kann das für Gemeinschaften positiv sein (wenn effizientere Nutzung die Verfügbarkeit von Wasser erhöht) oder ihnen schaden (wenn das Unternehmen seine Wasserversorgung auf Kosten anderer sichert). Deshalb sind Transparenz und Schutzbestimmungen wichtig. Eine Reihe Befragter gab an, Firmen hätten, bezüglich der Folgen ihrer Anpassungsmaßnahmen, keine gegenseitigen Kontrollen etabliert. Zudem erklärten sie, dass sich die von der Regierung und Entwicklungsagenturen ergriffenen Schutzmaßnahmen wie UVP kaum auf Anpassung auswirken würden. Jedoch würden UVP mit spezifischen Anpassungskriterien, etwa für Wasser und Landnutzung, private Fehlanspassung verringern und private Anpassung steuern.

Beiträge zur Klimafinanzierung

Zu den Bedingungen, unter denen private Anpassungsinvestitionen den 100 Mrd. USD zur Klimafinanzierung hinzuzurechnen wären, zählt, dass sie aus Industrieländern kommen. Schwerpunkt des Klimaaktionsplans Kenias ist private Minderungsfinanzierung. Daneben soll er Mittel für private Anpassung mobilisieren. Ungeachtet der mobilisierenden Akteure, werden derzeit nur wenige direkte, explizit private Anpassungsinvestitionen getätigt. Mehrere Befragte äußerten, dass kenianische Unternehmer Nutzer und Durchführer von Anpassungsmaßnahmen sind, nicht Finanziers. Zudem hätte die globale politische Debatte um die 100 Mrd. USD bis jetzt nur wenig Interesse im Privatsektor geweckt.

Die Situation könnte sich ändern, wenn kenianische Unternehmer den „Grünen Klimafonds“ oder andere Finanzierungsmöglichkeiten nutzen könnten. Zugleich mag das ein Anreiz sein, private Anpassungsinvestitionen zu beziffern und zu überwachen.

Literatur

Dzebo, A., & Pauw, W.P. (2015). *Private finance for adaptation in LDCs? Spelling out the options*. SEI Discussion Brief. Stockholm: Stockholm Environment Institute. Abgerufen von <https://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Climate/SEI-DB-2015-Private-adaptation-finance-LDCs-options.pdf>

Kenyan Ministry of Environment and Natural Resources. (2015). *Kenya's Intended Nationally Determined Contribution (INDC)*. Nairobi: Autor.

UNEP (United Nations Environment Programme) (2016). *The adaptation finance gap report*. Nairobi: Autor.

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Pieter Pauw

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Abteilung Umweltpolitik und Ressourcenmanagement
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Adis Dzebo

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Stockholm Environment Institute