



Bericht der Bundesregierung zur internationalen Kohlefinanzierung für den Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages

Der Klimawandel ist eine fundamentale Gefahr für die Sicherheit, das Wohlbefinden der Menschen und für eine nachhaltige Wirtschaft. Um die Auswirkungen und die Risiken des globalen Klimawandels für Menschen und Umwelt auf ein handhabbares Maß zu begrenzen, hat die internationale Staatengemeinschaft sich zu dem Ziel bekannt, die globale Erderwärmung auf maximal 2° C zu begrenzen.

Der 2014 veröffentlichte 5. Sachstandsbericht des IPCC bestätigt, dass dem Energiesektor bei der erforderlichen Transformation eine besondere Rolle zukommt, um die globale Erderwärmung auf maximal 2° C zu begrenzen. Die in Deutschland gesammelten Erfahrungen und Expertise können einen wichtigen Beitrag zu einer solchen Energiewende leisten. Auch für deutsche Unternehmen, die bei der Entwicklung und dem Einsatz emissionsarmer Kraftwerkstechnologien sowie dem Ausbau regenerativer Energien im Kontext der deutschen Energiewende im internationalen Vergleich zur Spitzenklasse gehören, liegen hierin Chancen.

Staatliche Förderprogramme sowie staatlich flankierte Finanzierungen leisten einen wichtigen Beitrag zu einer solchen globalen Energiewende. Sie setzen Anreize dafür, die Energiesysteme von fossilen hin zu erneuerbaren Energien zu transformieren und die von Kohlekraftwerken verursachten CO₂-Emissionen zu reduzieren.

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) hat in den vergangenen Jahren einen wichtigen Beitrag zur globalen Energiewende geleistet und in der internationalen Finanzierung von energiewirtschaftlichen Projekten den Schwerpunkt bei der Finanzierung von Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen gesetzt. Sie gehört zu den größten Finanzierern in diesem Bereich weltweit. Zwischen 2006 und 2013 hat sie Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen mit einem Volumen in Höhe von rund 173 Mrd. EUR finanziert. Gleichwohl hat die KfW auch weltweit Kohlevorhaben finanziert, seit 2006 Projekte mit einem Volumen von insgesamt rund 3,3 Mrd. EUR. Die KfW hat dabei bislang schon strenge Effizienzkriterien und hohe Standards für Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen für die Finanzierung solcher Projekte angelegt, die als Ausgangspunkt der Positionierung der Bundesregierung in dieser Frage dienen.

1. Deutsche Institutionen staatlicher Kohlefinanzierung im Ausland

Die Finanzierung von internationalen Kohlevorhaben durch staatliche Institutionen betrifft in Deutschland bislang drei in ihrer Ausrichtung und Bewertung unterschiedliche Bereiche:

Export- und Investitionsfinanzierung der KfW-IPEX

Die rechtlich selbständige KfW-Tochter IPEX begleitet – wie andere kommerzielle Kreditinstitute in Deutschland – die Export- und Investitionsaktivitäten deutscher und europäischer Unternehmen durch die Bereitstellung von Finanzierungen zu marktüblichen Konditionen und ist der Exportwirtschaft damit ein verlässlicher Finanzierungs-partner im gesamten Konjunkturzyklus. In Bezug auf die Finanzierung von Kohlevorhaben handelt es sich dabei im Wesentlichen um die großen deutschen bzw. in Deutschland produzierenden Anlagenbauer. In der Regel finanziert die IPEX im Konsortium mit Geschäftsbanken, die die IPEX als Konsortialpartner ausdrücklich begrüßen. Insbesondere in den Fällen, in denen die IPEX die Projektführerschaft übernimmt, würden ohne die Beteiligung der IPEX oftmals keine deutschen Anbieter in Frage kommen und das Vorhaben mit Technologie anderer Anbieter dennoch realisiert. Deutsche Anlagenbauer können nur dann im Wettbewerb bestehen, wenn sie eine wettbewerbsfähige Finanzierung anbieten können. Daher ist das Angebot der IPEX für die deutschen Unternehmen essentiell.

Entwicklungsfinanzierung durch die KfW

Im Rahmen der Entwicklungsfinanzierung nimmt die KfW-Entwicklungsbank im Auftrag der Bundesregierung auch Finanzierungen von Kohlekraftwerksvorhaben in Entwicklungs- und Schwellenländern vor. Hierbei werden verschiedene FZ-Instrumente eingesetzt, die – mit Ausnahme der Förderkredite – stets auch Haushaltsmittel des BMZ enthalten. Entwicklungskredite und Förderkredite sind i. d. R. über Bundesdeckungen (Gewährleistungsrahmen) abgesichert. Die Auftragsvergabe an deutsche Unternehmen ist grundsätzlich keine Voraussetzung und erfolgt im Rahmen internationaler Ausschreibungen seitens der Darlehensnehmer. Die (Projekt-) Prüfung erfolgt im Auftrag des BMZ und im Rahmen der Entwicklungspolitik der Bundesregierung.

Exportkreditgarantien

Im Kraftwerksbau sind in der Regel hohe Summen im Spiel, zudem erfolgt die Finanzierung vor dem Hintergrund der langen Nutzzeiten der Anlagen langfristig. Ohne eine Absicherung lässt sich eine solche Finanzierung von Lieferungen und Leistungen zu Kraftwerksprojekten in der Regel nicht darstellen. Bei der kommerziellen Finanzierung von Kraftwerksbauten durch Geschäftsbanken kommt zumeist die deutsche Hermesdeckung zum Zuge, gelegentlich aber auch Exportkreditgarantien anderer staatlicher Exportkreditversicherer. Für die Übernahme der Exportkreditgarantien durch den Bund werden Risikoprämien verlangt. Das Instrument der Exportkreditgarantien ist langfristig kostendeckend konzipiert und stellt daher keine Subvention dar. Die Bundesregierung agiert dabei in einem internationalen Kontext, da die Festlegung von Standards für die Übernahme von Exportkreditgarantien im Rahmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) erfolgt. Bislang bestehen für die Übernahme von Exportkreditgarantien hinsichtlich der technischen Prüfstandards von Treibhausgasemissionen fossiler Kraftwerke innerhalb der OECD keine Einschränkungen. Derzeit werden Möglichkeiten diskutiert, wie über OECD-weite Vorgaben für Exportkreditgarantien Treibhausgasemissionen im Zusammenhang mit dem Neubau von Kohlekraftwerken global reduziert werden können.

2. Kriterien und künftige Haltung der Bundesregierung

Vor dem Hintergrund der energie-, klima- und entwicklungspolitischen Herausforderungen hat die Bundesregierung ihre Haltung bzgl. der Finanzierung bzw. der Unterstützung emissionsarmer Technologien bei der Kohleverstromung nochmals überprüft und legt in vorliegendem Bericht angepasste Finanzierungskriterien vor.

Kernanliegen der Bundesregierung ist es, international einheitlich gültige Kriterien festzulegen, die den Einsatz von modernsten, effizientesten und möglichst klimafreundlicher Technologien sicherstellen und gleichzeitig gleiche Voraussetzungen für alle Wettbewerber im Markt schaffen. Hinsichtlich der Art der Finanzierungen werden daher Abstufungen vorgenommen.

Künftig gelten daher die nachfolgenden Kriterien.

a. Export-/Investitionsfinanzierung

- Vorhaben werden nur in Ländern verfolgt, die über eine nationale Klimaschutzpolitik und Klimaschutzstrategie verfügen, die von einer gezielten Politik zum Ausbau erneuerbarer Energien bzw. zur Steigerung der Energieeffizienz flankiert wird. Die Vorhaben müssen mit dieser Klimaschutzpolitik kohärent sein.
- Es müssen die besten verfügbaren Technologien (BVT) gemäß der jeweils geltenden Fassung der europäischen Industrieemissionsrichtlinie (IED-RL 2010/75/EU) eingesetzt werden.
- Finanzierungen von Kohlekraftwerksneubauten sind nur noch dann möglich, wenn
 - bei Anlagen mit Blockgrößen $> 500 \text{ MW}_{\text{el}}$ mindestens Technologien mit geplantem elektrischen Referenzwirkungsgrad von 43 % (Braunkohle)¹ bzw. 44 % (Steinkohle)² eingesetzt werden, bzw. wenn
 - Anlagen mit Blockgrößen $< 500 \text{ MW}_{\text{el}}$ eine relative Wirkungsgradverbesserung gegenüber dem regionalen Durchschnitt erreichen und zu den besten 25 % des regionalen Kraftwerksportfolios dieser Größenklasse gehören
 - und die technischen und räumlichen Voraussetzungen geprüft werden, um ggf. zu einem späteren Zeitpunkt die Abscheidung und Speicherung von CO_2 (CCS) zu ermöglichen.
- Bei mit Kohle gefeuerten, neuen Anlagen, die der Kraft-Wärme-Kopplung bzw. der Heizwärmeerzeugung dienen, muss ein geplanter Brennstoffnutzungsgrad von mindestens 75 Prozent erreicht werden³.
- Bei Ertüchtigungen oder Modernisierungen von bereits bestehenden Kohlekraftwerken müssen die finanzierten Maßnahmen zu einer wesentlichen Verbesserung der Umweltwirkung des Kraftwerks führen.
- Bei allen Vorhaben müssen darüber hinaus die jeweils geltenden nationalen Vorgaben zur Vermeidung und Minimierung möglicher negativer ökologischer und sozialer Wirkungen und Risiken strikt eingehalten werden.
- Finanzierungen in Ländern, die nicht der EU oder der OECD angehören, müssen zudem einer Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung unterzogen werden, die sich – neben den jeweiligen nationalen Regelungen – mindestens an den international anerkannten Standards (z. B. der Weltbankgruppe oder der EU) orientiert.

1 Gültig für Anlage mit Blockgrößen über $500 \text{ MW}_{\text{el}}$ (netto, im Garantiepunkt, unterer Heizwert, Rheinische Braunkohle, Nasskühlturm, Rauchgasentschwefelungsanlage ohne Rezirkulation, reine Stromerzeugung, Umgebungsfaktoren: Wassertemperatur 12°C , 60 % Luftfeuchtigkeit, lokaler Luftdruck 1 bar, Lufttemperatur 15°C). Werte orientieren sich an deutschen Standortbedingungen. Bei abweichenden lokalen Bedingungen erfolgt eine entsprechende Anpassung.

2 Gültig für Anlage mit Blockgrößen über $500 \text{ MW}_{\text{el}}$ (netto, im Garantiepunkt, unterer Heizwert, Heizwert $> 27 \text{ MJ/kg}$, Nasskühlturm, Rauchgasentschwefelungsanlage, reine Stromerzeugung, Umgebungsfaktoren: Wassertemperatur 12°C , 60 % Luftfeuchtigkeit, lokaler Luftdruck 1 bar, Lufttemperatur 15°C). Werte orientieren sich an deutschen Standortbedingungen. Bei abweichenden lokalen Bedingungen erfolgt eine entsprechende Anpassung.

3 Gültig für alle Blockgrößen zu denselben Bedingungen wie beim elektrischen Referenzwirkungsgrad bei Kraftwerksneubauten (Fußnoten 2 und 3).

Die jeweiligen Kriterien werden nach einem Zeitraum von vier Jahren einer Überprüfung unterzogen.

b. Entwicklungsfinanzierung

- Im Bereich der Entwicklungsfinanzierung sollen für eine Politik des Klimaschutzes prioritär der Ausbau der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz gefördert werden.
- Um den transformativen Charakter von Energievorhaben in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit weiter zu stärken, werden in Partnerländern der Entwicklungspolitik künftig keinerlei Neubauten von Kohlekraftwerken sowie auch keine Ertüchtigung bereits stillgelegter Kohlekraftwerke mehr unterstützt.
- Vorhaben zur Modernisierung der Kraftwerkstechnologie werden im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit nur noch unter Berücksichtigung der folgenden, kumulativen Kriterien gefördert:
 - Vorhaben werden nur in Ländern verfolgt, die über eine nationale Klimaschutzpolitik und Klimaschutzstrategie verfügen, die von einer gezielten Politik zum Ausbau erneuerbarer Energien bzw. zur Steigerung der Energieeffizienz flankiert wird. Die Vorhaben müssen mit dieser Klimaschutzpolitik kohärent sein.
 - Die besten verfügbaren Technologien (BVT), definiert nach der EU-Industrieemissionsrichtlinie (IED-RL 2010/75/EU) werden genutzt. Dabei müssen die technischen und räumlichen Voraussetzungen geprüft werden, um ggf. zu einem späteren Zeitpunkt die Abscheidung und Speicherung von CO₂ (CCS) zu ermöglichen.
 - Im Partnerland stehen keine ausreichenden Alternativen im Bereich der erneuerbaren Energien zur Verfügung, die eine sichere Energieversorgung gewährleisten und deren Mehrkosten nicht über zusätzliche nationale oder internationale Mittel gedeckt werden können.
 - Bei mit Kohle gefeuerten Anlagen mit Kraft-Wärme-Kopplung zur Heizwärmeerzeugung wird ein Brennstoffnutzungsgrad von mindestens 75 % vorausgesetzt. Die Anlagen müssen außerdem zu den emissionsärmsten Anlagen des jeweiligen Landes gehören und die besten verfügbaren Technologien (BVT) laut EU-Industrieemissionsrichtlinie einsetzen.
 - Das Vorhaben muss einen signifikanten Beitrag zur Verbesserung der Energieversorgungssicherheit des Landes sowie einen nachweisbaren Beitrag zum verbesserten Zugang zu Energie für ärmere Bevölkerungsschichten leisten.
 - Das Vorhaben muss einer Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung unterzogen werden, die sich an internationalen Standards (z.B. Weltbank, IFC oder EU) sowie den jeweiligen nationalen Regelungen orientiert.

c. Exportkreditgarantien

Die für Deutschland geltenden Vorgaben werden in der OECD erarbeitet und gelten nur für OECD-Mitglieder. Die Bundesregierung unterstützt die Bestrebungen auf OECD-Ebene, sich auf einheitliche Standards für Exportkredite und Exportkreditgarantien für Kohlekraftwerke zu verständigen, die mit dem Ziel einer Begrenzung des globalen Klimawandels vereinbar sind. Aus diesem Grund wird sich die Bundesregierung hierzu bei der OECD für die Einführung von ambitionierten Kriterien auf Basis der vorgenannten Kriterien für die Exportfinanzierungen einsetzen. Die Bundesregierung wird für ein entsprechendes Vorgehen auch gegenüber Nicht-OECD-Ländern werben.

3. Fazit

Mit der vorgenannten Positionierung setzt die Bundesregierung ein Zeichen für ambitionierte Energie- und Klimaschutzpolitik und stellt sicher, dass der Einsatz modernster und effizientester Technologie in der internationalen Kohlefinanzierung weltweit klimapolitischen, entwicklungspolitischen und industriepolitischen Gesichtspunkten gerecht wird. Die Bundesregierung ist damit insgesamt international in einer Vorreiterrolle.