



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Multilaterale Zusammenarbeit

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Bundesamt für Umwelt BAFU
Abteilung Internationales

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA
Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA
Abteilung Globalprogramm Klimawandel und Umwelt

Konzept zur verstärkten Mobilisierung des Privatsektors für klimafreundliche Investitionen in Entwicklungsländern

Ein technisches Grundlagenpapier zur Mobilisierung privater Mittel
in der internationalen Klimafinanzierung der Schweiz

13. Mär. 2019



Abbildung: Dank dem weltweit grössten städtischen Seilbahnnetz verfügt La Paz/Bolivien über eine klimafreundliche Lösung mit Schweizer Technologie für den Nahverkehr.

(Irpawi cable-car station in La Paz, Bolivia, 11. Januar 2017, EEJCC, CC BY-SA 4.0,
https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Estaci%C3%B3n_Irpawi.jpg)

Inhaltsverzeichnis

1	Zweck des Konzepts	1
2	Methodik, Datenerfassung und Berichterstattung	1
2.1	Identifizierung & Anrechnung am kollektiven Finanzierungsziel	1
2.2	Anrechnungsmethoden für das kollektive Finanzierungsziel	2
2.3	Datenerfassung für das kollektive Finanzierungsziel	4
2.4	Berichterstattung für das kollektive Finanzierungsziel	4
3	Akteure und Instrumente	5
3.1	Öffentliche Akteure: Bilaterale Zusammenarbeit	5
3.1.1	Direkte und Indirekte Mobilisierung am Beispiel REPIC	5
3.2	Öffentliche Akteure: Multi-Bilaterale Zusammenarbeit.....	6
3.2.1	Direkte und Indirekte Mobilisierung am Beispiel SREP	7
3.3	Öffentliche Akteure: Multilaterale Zusammenarbeit.....	8
3.3.1	Direkte und Indirekte Mobilisierung am Beispiel der WBG.....	9
3.4	Institutionelle Investoren und potentielle Umsetzungspartner.....	10
3.5	Übersicht der Instrumente zur Mobilisierung privater Mittel.....	11
3.6	Erfahrungen von weiteren Geberländern	12
4	Erreichung des fairen Anteils der Schweiz	13
4.1	Annahmen für Szenarios	14
4.2	Notwendige Mobilisierung privater Mittel.....	15
4.3	Vier zentrale Faktoren für die Mobilisierung privater Mittel	16
4.3.1	Datenerfassung	16
4.3.2	Instrumentenmix.....	17
4.3.3	Geografie	18
4.3.4	Gleichgewicht zwischen Adaptions- und Mitigationsmassnahmen.....	18
5	Schlussfolgerungen	20
6	Anhang	V
6.1	Empfehlungen der PLAFICO-DirektorInnen (22.10.2018).....	V
6.2	Beispiele für Institutionelle Investoren und Umsetzungspartner	VII
6.3	Übersicht Klimafinanzierung MDBs (2011-2017) und Instrumente	IX
6.4	Auswertung der Instrumentenauswahl zur direkten Mobilisierung	X

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Erste und zweite Ebene der OECD-DAC-Methodenanwendung.....	3
Abbildung 2: Instrumente und Finanzierungsflüsse bei REPIC.	6
Abbildung 3: Instrumente und Finanzierungsflüsse bei SREP.....	8
Abbildung 4: Instrumente und Finanzierungsflüsse bei den MDBs.....	10
Abbildung 5: Swiss Sustainable Investment Market Study 2018, S. 36.	10
Abbildung 6: Simplifizierte Darstellung der internationalen Klimafinanzierung über Intermediäre.	11
Abbildung 7: Internationale Klimafinanzierung der Schweiz 2017 in Mio USD.	13
Abbildung 8: Erreichung des Zielbeitrags aus Szenario 2.	15
Abbildung 9: 2017 Joint Report on MDBs' Climate Finance, S. 4.....	IX
Abbildung 10: 2017 Joint Report on MDBs' Climate Finance, S. 14.....	IX
Abbildung 11: 2017 Joint Report on MDBs' Climate Finance, S. 16.....	IX

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: statistische OECD-DAC Methoden unter Entwicklung und Abgeschlossen.	3
Tabelle 2: Momentaufnahme der Verwendung von Instrumenten durch verschiedene Akteure aus Bilanzperspektive.....	11
Tabelle 3: Klimafinanzierung und Mobilisierung nach Amt/Institution in 2017.....	13
Tabelle 4: Erreichung des fairen Anteils der Schweiz ab 2020.....	15
Tabelle 5: Auswertung der Instrumentenauswahl zur direkten Mobilisierung	XI

Abkürzungsverzeichnis

ADB	Asian Development Bank
AfDB	African Development Bank
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
APD	Öffentliche Entwicklungshilfe / Official Development Aid / aide publique au développement
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
CIF	Climate Investment Funds
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DFIs	Entwicklungsfinanzierungsgesellschaften / Development Finance Institutions
DM	Direkte Mobilisierung
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
FN	Fussnote
GCF	Green Climate Fund
GEF	Global Environment Facility
IDB	Inter-American Development Bank
IDFC	International Development Finance Club
IFC	International Finance Corporation
IM	Indirekte Mobilisierung
IZA	Internationale Zusammenarbeit
KMUs	Kleine und Mittlere Unternehmen
LDCs	Am wenigsten entwickelte Länder / Least Developed Countries
LMDCs	Länder mit geringem oder niedrigem mittlerem Einkommen / Lower Middle Income Countries
MDB	Multilaterale Entwicklungsbanken / Multilateral Development Banks
MICs	Länder mit mittlerem Einkommen / Middle Income Countries
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung / Organisation for Economic Cooperation and Development
OECD-DAC	OECD Development Assistance Committee
PLAFICO	Plateforme sur le financement international et la coopération au développement dans le domaine de l'environnement
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SERV	Schweizerische Exportrisikoversicherung
SIFEM	Swiss Investment Fund for Emerging Markets
TWG	Technical Working Group
UN	United Nations
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
WBG	World Bank Group
WEMF	Ressort Multilaterale Zusammenarbeit, SECO

1 Zweck des Konzepts

Das vorliegende Konzept wurde als Folgearbeit auf den Bericht des Bundesrates über *Internationale Klimafinanzierung*, in Erfüllung des Postulats der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats 15.3798 vom 2. Juli 2015 erstellt. Es handelt sich um ein technisches Grundlagenpapier der PLAFICO-ExpertInnen. Die Erkenntnisse und Schlussfolgerungen werden in die Arbeiten an der Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2021-2024 einfließen. Der Bundesrat wird im Rahmen dieser Botschaft, den nachfolgenden Auftrag aus Schlussfolgerung Nr. 4 des Berichts *Internationale Klimafinanzierung* erfüllen:

«Zum Zweck einer **stärkeren Mobilisierung des Privatsektors** für klimafreundliche Investitionen in Entwicklungsländern wird der Bundesrat prüfen, inwieweit in der internationalen Zusammenarbeit vermehrt Instrumente eingesetzt werden sollen oder neue Partnerschaftsmodelle mit dem Privatsektor möglich sind, welche die Mobilisierung privater Mittel begünstigen. Dabei wird er auch das Mobilisierungspotential multilateraler Entwicklungsbanken und internationaler Klimafonds, bei denen die Schweiz Mitglied ist, berücksichtigen.»¹

Das Konzept soll die Herausforderungen in der Methodenentwicklung, der Datenerfassung und der internationalen Berichterstattung aufzeigen. Es soll zudem die Akteure und Instrumente der internationalen Klimafinanzierung der Schweiz genauer analysieren und Parallelen sowie Unterschiede zu weiteren Geberländern aufzeigen. Schlussendlich soll mit der Hilfe von zwei einfachen Szenarios und unter Berücksichtigung von vier in der Mobilisierung zentralen Faktoren, die Erreichung des im Bericht *Internationale Klimafinanzierung* definierten fairen Anteils der Schweiz in der Höhe von 450-600 Mio. USD aufgezeigt werden.

2 Methodik, Datenerfassung und Berichterstattung

Die entwickelten Länder² haben für Massnahmen zur Verminderung von Treibhausgasemissionen (Mitigation) sowie zur Anpassung an den Klimawandel (Adaption) in Entwicklungsländern 100 Mrd. USD pro Jahr ab 2020 zugesagt.³ Die Schweiz hat als fairen Anteil dieser kollektiven Verpflichtung der entwickelten Länder eine Bandbreite von 450-600 Mio. USD identifiziert. Sie beabsichtigt, einen massgeblichen Teil ihres zu leistenden fairen Beitrags via mobilisierte private Mittel zu erbringen.⁴

2.1 Identifizierung & Anrechnung am kollektiven Finanzierungsziel

Damit private Mittel für die Anrechnung an den fairen Anteil der Schweiz am 100 Mrd. USD-Ziel berücksichtigt werden können, müssen folgende Fragen beantwortet sein:

- **Qualifizieren die Mittel als Klimainvestitionen?** Bilaterale Klimafinanzierungsbeiträge von SECO, DEZA, BAFU und BLW werden anhand der sogenannten Klimakennungen (Rio Marker) für Mitigations- und Adoptionsmassnahmen des OECD Development Assistance Committee (OECD-DAC) errechnet. SECO, DEZA, BAFU, BLW und die SIFEM haben seit dem Berichtsjahr 2017 eine einheitliche Methode zur Quantifizierung. Grundsätzlich können auch andere Methoden verwendet werden, um Klimainvestitionen zu identifizieren. Die SERV nutzt die von der OECD Working Party on Export Credits and Credit Guarantees entwickelten Methoden und die multilateralen Entwicklungsbanken (MDBs) haben ihre eigene Methodik entwickelt.

¹ Bericht «Internationale Klimafinanzierung» des Bundesrates in Erfüllung des Postulats der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats 15.3798 vom 2. Juli 2015, S. 19.

² Vertragsparteien der Klimakonvention, die zur Zeit der Ausarbeitung der Konvention 1990 Mitglied der OECD waren oder Mitglied der Europäischen Union sind (vgl. Annex II der Klimakonvention), sind gemäss Artikel 4.3 der Klimakonvention zu finanziellen Leistungen an Entwicklungsländer verpflichtet.

³ An der Vertragsparteienkonferenz der Klimakonvention in Cancún (2010) sagten die entwickelten Länder zu, gemeinsam ab 2020 jährlich 100 Mrd. USD für Klimaschutzmassnahmen in Entwicklungsländern aus öffentlichen, privaten und alternativen Finanzierungsquellen zu mobilisieren. 1/CP.16 Paragraph 98, gestützt auf Art. 7 Abs. 2 Bst. h der Klimakonvention.

⁴ Bericht «Internationale Klimafinanzierung» des Bundesrates in Erfüllung des Postulats der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats 15.3798 vom 2. Juli 2015, S. 14.

- **Fliessen die Mittel in ein Entwicklungsland?** Es kann nur die Mobilisierung durch Mittel angerechnet werden, welche von der Schweiz aus direkt, durch einen Fonds, ein anderes Vehikel mit mehreren Teilhabern oder durch den Schweizer Beitrag an eine internationale Institution (z.B. MDBs), in ein Entwicklungsland fliessen. Bei der anteilmässigen Anrechnung der Mobilisierung von privaten Mitteln durch MDBs ist aber Vorsicht geboten. Diese Gelder fliessen teilweise auch in Länder, die nicht zu den Entwicklungsländern zählen (z.B. neue EU Mitgliedsstaaten) und können deshalb nicht durch die Schweiz angerechnet werden.⁵ Ein mobilisierter Privatsektor-Akteur kann prinzipiell auch aus dem Zielland oder aus irgendeinem anderen Staat sein.
- **Besteht ein Kausalzusammenhang und Additionalität?** Es bedarf eines plausiblen Kausalzusammenhangs zwischen staatlichem Handeln der Schweiz und den Klimainvestitionen des Privatsektors. Zudem dürfen die Privatsektorinvestitionen im Entwicklungsland ohne staatliche Intervention der Schweiz nicht getätigt worden sein.
- **Wie unterscheidet man private und öffentliche Akteure?** Die Schweiz orientiert sich an der Definition der OECD-DAC, um öffentliche und private Akteure auseinanderzuhalten.⁶ Die gesamte Finanzierung durch MDBs wird als öffentlich (public) kategorisiert.
- **Welche Formen der Mobilisierung des Privatsektors gibt es?** Die OECD unterscheidet zwischen zwei Arten.⁷
 - Investiert die öffentliche Hand zusammen mit privaten Akteuren in dasselbe klimarelevante Projekt, gelten die privaten Gelder als vom Staat **direkt mobilisiert**. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn ein öffentlicher Akteur Garantien für eine private Investition in erneuerbare Energien in einem Entwicklungsland gewährt und diese dadurch gegen Risiken absichert. Eine ähnlich direkt mobilisierende Wirkung haben staatlich gedeckte Darlehen, Zuschüsse oder Kapitalbeteiligungen, welche private Investitionen in ein klimafreundliches Projekt attraktiver machen und damit begünstigen.
 - Unterstützen beispielsweise staatliche Akteure Regierungen in Entwicklungsländern bei der Entwicklung und Umsetzung geeigneter Massnahmen (z.B. CO₂-Abgaben, Emissionshandelssysteme, kostendeckende Einspeisevergütungen, Steuervergünstigungen für Investitionen in erneuerbare Energien etc.) mit dem Ziel, private Investitionen in klimafreundliche Sektoren, Technologien oder Infrastrukturen zu fördern, so gelten diese privaten Investitionen als **indirekt mobilisiert**. Die Quantifizierung und Anrechnung von solchen indirekt mobilisierten privaten Investitionen ist äusserst komplex und umstritten, da ein direkter Kausalzusammenhang zwischen der öffentlichen Intervention und der privaten Investition schwierig nachweisbar ist.
- **Welche Mittel sind für die Schweiz anrechenbar?** Die Schweiz kann Klimainvestitionen des Privatsektors nur in dem Umfang anrechnen, in dem sie zur Mobilisierung beigetragen hat (Attribution). Hier sind die nachfolgenden Methoden massgebend.

2.2 Anrechnungsmethoden für das kollektive Finanzierungsziel

Oftmals sind mehrere staatliche und/oder private Akteure an der Finanzierung desselben Projektes/Finanzierungsvehikels beteiligt, was die Anwendung einer einheitlichen, sektorübergreifenden und international anerkannten Methode zur Anrechnung der Mobilisierung notwendig macht. Die gängigen Instrumente-Kategorien sind Zuschüsse (Grants), Darlehen (Loans), Kapitalbeteiligungen (Equity) und Garantien (Guarantees). Zusätzlich zu diesen einfacher abgrenzbaren Instrumenten, gibt es Finanzierungsmechanismen, wo gleichzeitig mehrere Instrumente zum Einsatz kommen, oder in Mischformen auftreten (z.B. Mezzanine, was zwischen Kapitalbeteiligungen und Darlehen einzuordnen ist).

⁵ Es gibt keine international vereinbarte Entwicklungsland-Definition. Im Klimabereich verwendet man den Annex der Klimakonvention als Proxy. <https://unfccc.int/process/parties-non-party-stakeholders/parties-convention-and-observer-states>.

⁶ OECD, DCD/DAC/STAT(2018)9/FINAL, Seiten 10-11, [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT\(2018\)9/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT(2018)9/FINAL/en/pdf).

⁷ Die nachfolgenden Definitionen sind mit Beispielen im Bericht «Internationale Klimafinanzierung» des Bundesrates in Erfüllung des Postulats der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats 15.3798 vom 2. Juli 2015 auf S. 17 zu finden.

Zur Messung und Anrechnung von mobilisierten privaten Mitteln durch APD bedient sich die Schweiz deshalb bei den offiziellen, von der **OECD-DAC** entwickelten statistischen Methoden für die verschiedenen Instrumente und Finanzierungsmechanismen.

Laufende OECD-DAC arbeiten:	Grants and Loans in Co-Financing	Existierende OECD-DAC Methodik:	Shares in Collective Investment Vehicles
	Project Finance		Syndicated Loans
	Instrument Overlap		Credit Lines
			Direct Investment in Companies
			Guarantees

Tabelle 1: statistische OECD-DAC Methoden unter Entwicklung und Abgeschlossen.

Für die Anwendung dieser Methoden unterscheidet die OECD-DAC bei der Finanzierung zwischen einer ersten Ebene (First Level), wo auf die Zuflüsse (Inflows) und einer zweiten Ebene (Second Level), wo auf die Abflüsse (Outflows) geschaut wird.

- **Erste Ebene** wäre z.B. der Schweizer Zuschuss an einen Fonds bzw. der daraus entstehende Schweizer Anteil am Fonds wo auch private Investoren Beiträge leisten.
- **Zweite Ebene** wären z.B. die durch einen zu mehr als 50% von öffentlichen Investoren gehaltenen Fonds platzierten Instrumente, also z.B. Abflüsse in der Form von Darlehen an Finanzinstitute.

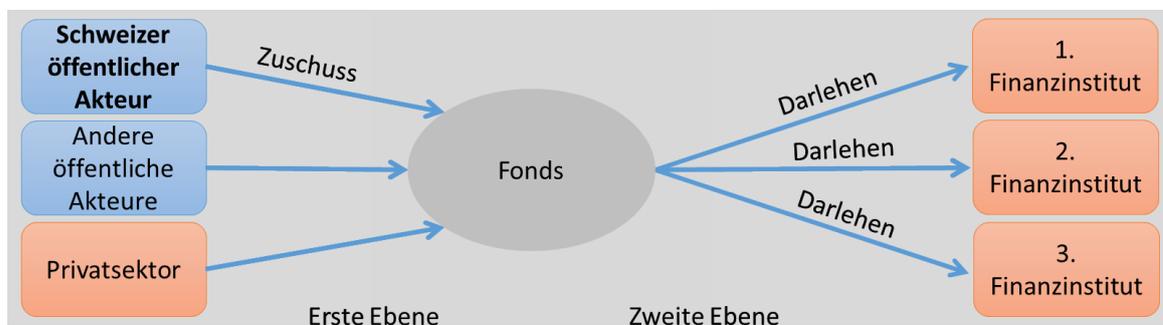


Abbildung 1: Erste und zweite Ebene der OECD-DAC-Methodenanwendung.

Die Schweiz setzt sich auf internationaler Ebene für die Erarbeitung einer **robusten, einfachen und einheitlichen Methode** ein.

Die internationale Zusammenarbeit (IZA) der Schweiz erfolgt mehrheitlich durch Zuschüsse in der Form von technischer Unterstützung (Technical Assistance) oder von Kapazitätsaufbau (Capacity Building). Eine Schliessung der noch bestehenden **methodischen Lücken** im Sinne einer möglichst umfassenden und fairen Erfassung der **indirekten Mobilisierung** des Privatsektors, ist deshalb für die Schweiz besonders wichtig. Einflussreiche Mitgliedsländer der OECD haben aber bereits signalisiert, dass bei der indirekten Mobilisierung die Kausalität klar nachweisbar sein muss. Diese Bedingung erschwert eine volle Anrechenbarkeit vieler von der Schweiz unterstützter Projekte. Gerade der sogenannte katalytische Effekt (Catalytic Effect) durch öffentlichen Massnahmen bleibt umstritten.

Um bei Projekten mit Instrumenten/Finanzierungsmodalitäten ohne existierende statistische Methode der OECD-DAC eine Anrechnung zu ermöglichen, hat die Schweiz 2015 zusammen mit weiteren OECD-Geberstaaten im Rahmen einer **Technical Working Group (TWG)** folgende Übergangsmethode auf Ministerebene verabschiedet:

“If several public actors are involved in one project, the mobilized private climate finance associated with this project would be attributed to the various actors in equal proportion (pro rata) to the share of public finance (estimated at face value) that each public financier provided.”⁸

Diese Methode ist nur für die Anrechnung am 100Mrd.-USD-Ziel vorgesehen und soll durch die sich in Entwicklung befindenden statistischen Methoden der OECD-DAC abgelöst werden.

⁸ <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/41225.pdf>.

Obwohl die **MDBs** am OECD-DAC-Prozess zur Methodenentwicklung beteiligt sind, haben sie eigene statistische Standards entwickelt, welche nur ihren Einsatz und nicht denjenigen anderer öffentlicher Akteure im gleichen Vorhaben berücksichtigen. Dies kann zu Doppelzählungen führen, was gerade im Kontext der internationalen Verpflichtungen für das 100Mrd.-USD-Ziel problematisch ist. Unterschiede bestehen sowohl in der Definition des Privatsektors, als auch in der Identifikation von Klimafinanzierung und der Anrechnung der Mobilisierung. Gerade bei der Identifikation von neuen Gefässen zur stärkeren Mobilisierung des Privatsektors verursacht die abweichende Methodik der MDBs für die Schweiz Probleme.⁹

2.3 Datenerfassung für das kollektive Finanzierungsziel

Um eine Anrechnung der mobilisierten privaten Mittel unter den zuvor beschriebenen Methoden überhaupt zu ermöglichen, eine Vergleichbarkeit der Daten zu gewährleisten und Doppelzählungen zu vermeiden, bedarf es einer möglichst lückenlosen Datenerfassung.

Soweit möglich, sollte in Zukunft ab dem Zeitpunkt des Entscheids, ein Projekt zu unterstützen, der verantwortliche öffentliche Schweizer Akteur (SECO, DEZA, SERV, SIFEM, etc.) sicherstellen, dass systematisch mindestens das gesamte Projektvolumen, das Volumen des Beitrags des öffentlichen Schweizer Akteurs, das Volumen der involvierten privaten Akteure und das Volumen der anderen öffentlichen Akteure erfasst werden. Alle notwendigen Indikatoren sind zum Zeitpunkt der Projekt-/Programm-Planung einfacher erfassbar, als wenn diese erst nachträglich hinzugefügt werden müssen.

Bei SECO und DEZA findet bisher keine systematische Erfassung der Mobilisierung privater Mittel durch Rio-Marker identifizierte bzw. klimarelevante Projekte statt. Anstrengungen für eine bessere Erfassung sind im Gange, doch wird eine solche Erfassung keineswegs lückenlos sein. Rückwirkend ist eine solche Erfassung oftmals schwierig bis unmöglich, OECD-DAC Methoden für die indirekte Mobilisierung sind noch nicht verfügbar und grundsätzlich muss eine Kosten-Nutzen-Balance bei der Datenerfassung gefunden werden. Je nach Sektor sind zudem die am Projekt beteiligten privaten Unternehmen aus Vertraulichkeitsgründen nicht gewillt, ihre Daten offenzulegen.

Die MDBs sind oftmals nicht bereit, alle notwendigen Daten zur Verfügung zu stellen. Wegen der **inkompatiblen Methodik** der MDBs und dem fehlenden Zugang zu Rohdaten für Klimafinanzierung und Mobilisierung kann die Schweiz den mit ihrer Kapitalbeteiligung an den MDBs verknüpften Anteil der Mobilisierung privater Mittel nicht exakt berechnen.

2.4 Berichterstattung für das kollektive Finanzierungsziel

Die Schweiz ist verpflichtet, im Rahmen der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) und des Klimaübereinkommens von Paris alle zwei Jahre über ihre getätigte internationale Klimafinanzierung Bericht zu erstatten. Teil dieser Berichterstattung sind sowohl die klimaspezifischen öffentlichen und mobilisierten privaten bilateralen und multilateralen Mittelflüsse.

Um regelmässig transparent über ihre internationale Klimafinanzierung berichten zu können, ist es essentiell, dass die Schweiz über ein systematisches Datenerfassungssystem verfügt, welches auf Projektstufe alle verpflichtenden Indikatoren erfasst. Im Dezember 2018 wurde an den UN Klimaverhandlungen in Katowice das neue, detailliertere Berichterstattungssystem des Klimaübereinkommens von Paris (sogenannte Paris Rulebook) grossmehrheitlich ausgehandelt. Die Schweiz wird verpflichtet sein, die neuen Indikatoren und Berechnungsregeln ab 2022 in ihren Berichten auszuweisen. Die involvierten Schweizer Bundesstellen werden deshalb spätestens ab 2020 alle neuen Indikatoren erfassen und die neuen Anrechnungsregeln anwenden müssen (Berichterstattung rückwirkend für die letzten 2 Jahre). Die Schweiz setzt sich in den internationalen Verhandlungen dafür ein, dass die neuen Anrechnungsregeln unter dem Klimaübereinkommen von Paris den gleichen Regeln entsprechen werden wie diejenigen von OECD-DAC, um den administrativen Aufwand für die Bundesverwaltung nicht zu erhöhen.

⁹ OECD, *Measuring Mobilisation: Briefing on efforts to harmonise OECD and MDB measurement methodologies*, OECD/DAC(2018)25, JT03432466.

3 Akteure und Instrumente

Zur Einordnung der internationalen Klimafinanzierung der Schweiz folgt eine Bestandsaufnahme der aktiv involvierten Akteure und benutzten Finanzierungsinstrumente. Zudem werden eine Auswertung dieser Instrumente und ein Vergleich mit weiteren Gebern vorgenommen.

3.1 Öffentliche Akteure: Bilaterale Zusammenarbeit

Die bilateralen Mittel für die internationale Klimafinanzierung stammen schwergewichtig aus dem Rahmenkredit für die IZA der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (**DEZA**)¹⁰ und des Staatssekretariats für Wirtschaft **SECO**¹¹, sowie ergänzend aus dem Rahmenkredit Globale Umwelt des Bundesamts für Umwelt (**BAFU**)¹². Weitere öffentliche Akteure sind der Swiss Investment Fund for Emerging Markets (**SIFEM AG**)¹³ und die Schweizerische Exportrisikoversicherung (**SERV**)¹⁴.

Die SIFEM AG ist die 2011 etablierte Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft (DFI) des Bundes. Sie investiert mittels Aktienbeteiligungen oder Darlehen vorwiegend in lokale oder regionale Fonds sowie Finanzintermediäre zugunsten von schnell wachsenden KMUs und Infrastrukturgesellschaften in Entwicklungsländern. Die SIFEM hat in ihren strategischen Zielen (2018-2020) eine Vorgabe betreffend klimarelevanten Projekten.¹⁵ Gesamthaft ist SIFEM bis Ende 2017 für über 10 Projekte, welche zum Klimaschutz beitragen, Verpflichtungen eingegangen. Die SIFEM ist eine privatrechtliche Aktiengesellschaft, die zu 100% im Besitz des Bundes ist.

Die SERV versichert Exportgeschäfte von Schweizer Unternehmen gegen Zahlungsausfall in Folge des Eintretens politischer oder wirtschaftlicher Risiken. Als öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes ist die SERV subsidiär tätig, bietet ihre Versicherungen und Garantien also in Ergänzung und nicht in Konkurrenz zu den Angeboten privater Kreditversicherer an. Die SERV arbeitet eigenwirtschaftlich und stellt so sicher, dass dem Bund langfristig keine Kosten entstehen. In den Bereichen erneuerbare Energie, Klimaschutz und Wasser unterstützt die SERV Schweizer Exporteure aufgrund des OECD Climate Change Sector Underwriting (CCSU) mit speziellen Konditionen.¹⁶ Diese wurden aber noch nie nachgefragt und es gibt auch keine numerischen Klimafinanzierungsvorgaben für die SERV.

3.1.1 Direkte und Indirekte Mobilisierung am Beispiel REPIC

Die Renewable Energy, Energy- & Resource Efficiency Promotion in International Cooperation (**REPIC**)¹⁷ ist eine interdepartementale Plattform zur Förderung der erneuerbaren Energien und der Energie- und Ressourceneffizienz in der internationalen Zusammenarbeit.¹⁸

REPIC-Instrumente: REPIC bietet Schweizer Institutionen (Firmen, NGOs, Hochschulen) mit neuen Projekten eine Teilfinanzierung, um kleine Projekte mit grossem Potenzial in Entwicklungsländern umzusetzen. Sie unterstützt Projekte in der Regel mit maximal 150'000 CHF und höchstens 50% der Gesamtsumme in der Form von Zuschüssen. Zudem bietet REPIC mit Partnern technische Unterstützung z.B. durch Workshops und Marktstudien für den Wissens- und Technologietransfer in das Entwicklungsland.

¹⁰ <https://www.eda.admin.ch/deza/de/home.html>.

¹¹ <https://www.seco-cooperation.admin.ch/secocoop/de/home.html>.

¹² <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home.html>. Die bilateralen Mittel sind zum Teil aus dem Durchführungskredit des BAFU und zum Teil aus Rahmenkredit Globale Umwelt (z.B. die Beitragszahlungen an die Sekretariate der Konventionen und die Unterstützung für Entwicklungsländer im Bereich der Verhandlungsführung).

¹³ <http://www.sifem.ch/de/aufgabe/instrumente>

¹⁴ <https://www.serv-ch.com/produkte/finanzierungsvarianten>

¹⁵ Über die Geltungsdauer der strategischen Ziele 2018-2020 sollen mind. 3 neue Investitionen dem Klimaschutz dienen.

¹⁶ z.B. "credit periods of up to 18 years", https://www.serv-ch.com/fileadmin/Files/PDF/online-schalter/uber-die-serv/SERV-Kompakt_e.pdf und <http://www.oecd.org/tad/xcred/climatechange.htm>.

¹⁷ <http://www.replic.ch/repic-de>

¹⁸ Sie wird von SECO, DEZA, BAFU sowie dem Bundesamt für Energie (BFE) gemeinsam durch Zuschüsse finanziert und betrieben. Das übergeordnete Ziel der Plattform ist der Schweizer Wissens- und Technologietransfer in Entwicklungsländer.

Privatsektor-Mobilisierungspotential: Dank REPIC-Zuschüssen steigen private Investoren als Projektfinanzierer ein (direkte Mobilisierung, DM). Durch REPIC-Beratungen in der Form von Workshops oder Trainings wird eine neue Technologie bei privaten Investoren bekannt und deren Einsatz attraktiver (indirekte Mobilisierung, IM).

100 Mrd. USD-Ziel Anrechenbarkeit: Seit 2017 werden Klimamarker angewendet und die direkt mobilisierten privaten Mittel angerechnet. Dies wird im Rahmen der nächsten Schweizer UNFCCC-Berichterstattung rapportiert werden. Indirekt durch REPIC mobilisierte private Mittel werden wohl auch in Zukunft, nach der Finalisierung der OECD-DAC Methode für technische Unterstützung, nicht anrechenbar sein. Der Nachweis einer Kausalität zwischen der REPIC-Intervention und solchen indirekt mobilisierten privaten Mitteln ist kaum möglich.

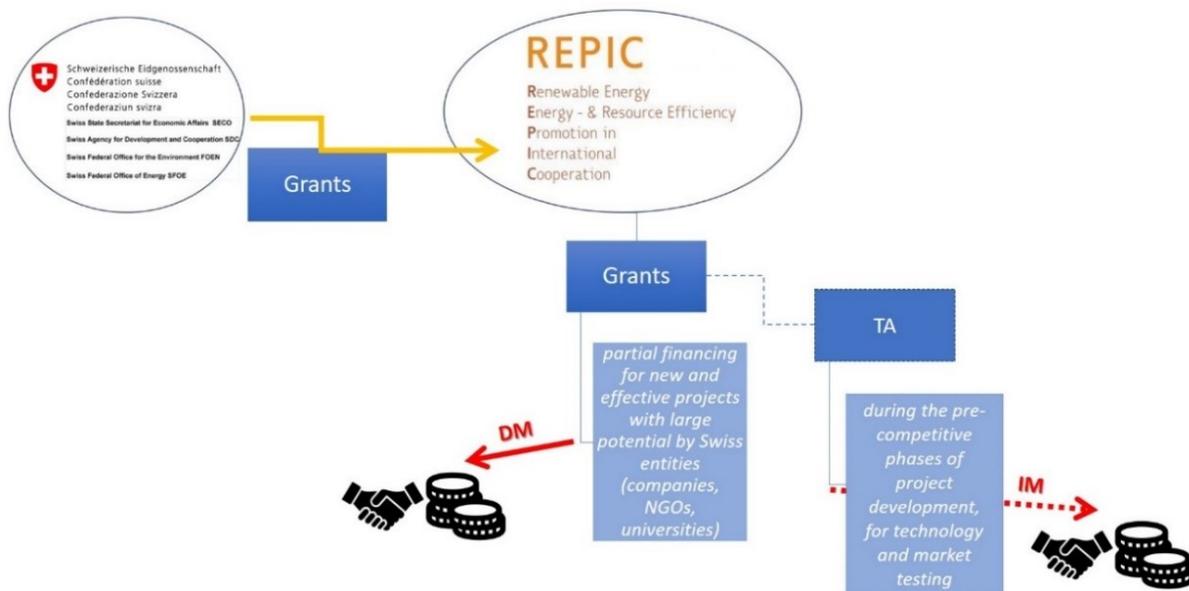


Abbildung 2: Instrumente und Finanzierungsflüsse bei REPIC.

3.2 Öffentliche Akteure: Multi-Bilaterale Zusammenarbeit¹⁹

Wie die bilateralen Mittel stammen auch die multi-bilateralen Mittel für die internationale Klimafinanzierung schwergewichtig aus dem Rahmenkredit für die IZA (**DEZA, SECO**), sowie ergänzend aus dem Rahmenkredit Globale Umwelt (**BAFU**). Obwohl **SERV** Garantien für multi-bilaterale Finanzierungen mit Schweizer Firmenbeteiligung gewährte, waren diese meist MDB-geführten Projekte bisher nicht klimarelevant oder zumindest nicht als solche markiert worden. **SIFEM** beteiligt sich zwar teilweise an klimarelevanten multi-bilateralen Fonds und markiert diese auch, hat aber kein quantitatives Ziel bezüglich jährlicher Klimafinanzierung.

Während **SERV** in erster Linie auf **Garantien** und **SIFEM** auf **Darlehen** oder **Kapitalbeteiligungen** setzt, erfolgt die Beteiligung von **DEZA, SECO** und **BAFU** an multi-bilateralen Finanzierungsvehikeln in der Regel durch **Zuschüsse**. Diese Vehikel können dann aus diesen Zuschüssen finanzielle Mittel über verschiedene Finanzierungsinstrumente an Empfänger weiterverteilen.

Die zur Mobilisierung in der Klimafinanzierung interessantesten bestehenden multi-bilateralen Finanzierungsvehikel mit Schweizer Beteiligung sind die Climate Investment Funds (**CIF**)²⁰, die Private Infrastructure Development Group (**PIDG**)²¹ und der BioCarbon Fund (**ISFL**)²².

¹⁹ Multi-bilaterale Zusammenarbeit meint die Durchführung von Projekten, die von der Schweiz – manchmal zusammen mit anderen Gebern – finanziert werden, durch eine multilaterale Organisation.

²⁰ <https://www.climateinvestmentfunds.org>.

²¹ <http://pidg.org>

²² <http://www.biocarbonfund-isfl.org/>

3.2.1 Direkte und Indirekte Mobilisierung am Beispiel SREP

Die Beteiligung des SECO am Strategic Climate Fund der CIFs ist für das Program for Scaling-Up Renewable Energy in Low Income Countries (**SREP**) bestimmt. SREP unterstützt 27 Entwicklungsländer in der Förderung erneuerbarer Energien und will zusätzlich 3.8 Mrd. USD von Entwicklungsbanken sammeln und aus dem Privatsektor mobilisieren.²³ Die Mittel sollen für Erdwärme-, Sonnen- und Windenergieprojekte eingesetzt werden.

SREP-Instrumente: SREP bietet Zuschüsse und Technische Unterstützung, welche den jeweiligen Ländern in verschiedenen Phasen zugesprochen werden: (1) in der Entwicklung des Investitionsplans oder der spezifischen Projektvorbereitung, sowie (2) in der institutionellen Unterstützung (Capacity Building) für Behörden, welche den Plan umsetzen sollen oder zur Verbesserung der Rahmenbedingungen wie z.B. im Unternehmensumfeld. Zudem vergibt SREP Darlehen zu Vorzugsbedingungen, welche zu Rückflüssen führen, die theoretisch wiederum investiert werden könnten. Auch Massnahmen zur Risikominimierung z.B. für Darlehen von MDBs als First-Loss Garantien, um das Kreditprofil der Projekte zu verbessern, werden durch SREP angeboten. Spezifische SREP-Mittel für den Privatsektor können z.B. über lokale Finanzinstitute bereitgestellt oder direkt in Unternehmen investiert werden.²⁴

Privatsektor-Mobilisierungspotential: Ein MDB-Projekt in Zusammenarbeit mit einem Privatinvestor in einem Entwicklungsland wird nur realisiert, weil der Investor von SREP einen Finanzierungszuschlag erhalten hat, welcher er so am Markt nicht erhalten hätten. Dieser kann in der Form der verfügbaren Instrumente erfolgen (direkte Mobilisierung). Die finanzielle Unterstützung durch die CIF wird häufig von einer Komponente für die technische Unterstützung begleitet, die auf das förderliche Umfeld und den Aufbau von Kapazitäten für lokale Einrichtungen und Unternehmen abzielt. Hierdurch werden die Rahmenbedingungen beeinflusst und so noch wesentlich mehr zusätzliches privates Kapital mobilisiert (indirekte Mobilisierung).

100 Mrd. USD-Ziel Anrechenbarkeit: Auf Investitionen in klimarelevante Projekte werden Rio-Marker angewendet. Der Anteil von SREP an den direkt mobilisierten privaten Mitteln wird gemäss einer leicht angepassten TWG-Methode seit 2015 im Rahmen der Schweizer UNFCCC-Berichterstattung rapportiert. Eine Anrechnung von indirekt mobilisierten privaten Mitteln ist nicht realistisch, da bei nachgelagerten privaten Investition eine Abgrenzung Unterstützung durch SREP sowie anderen Partnern mit den verfügbaren Daten kaum möglich ist.

²³ SREP Financing Modalities, 2010, S. 18 https://www.climateinvestmentfunds.org/sites/default/files/srep_financing_modalities_revised_052410.pdf.

²⁴ Ibid. Die Liste der spezifischen SREP-Instrumente und Anwendungsregeln für den Privatsektor ab S. 19.

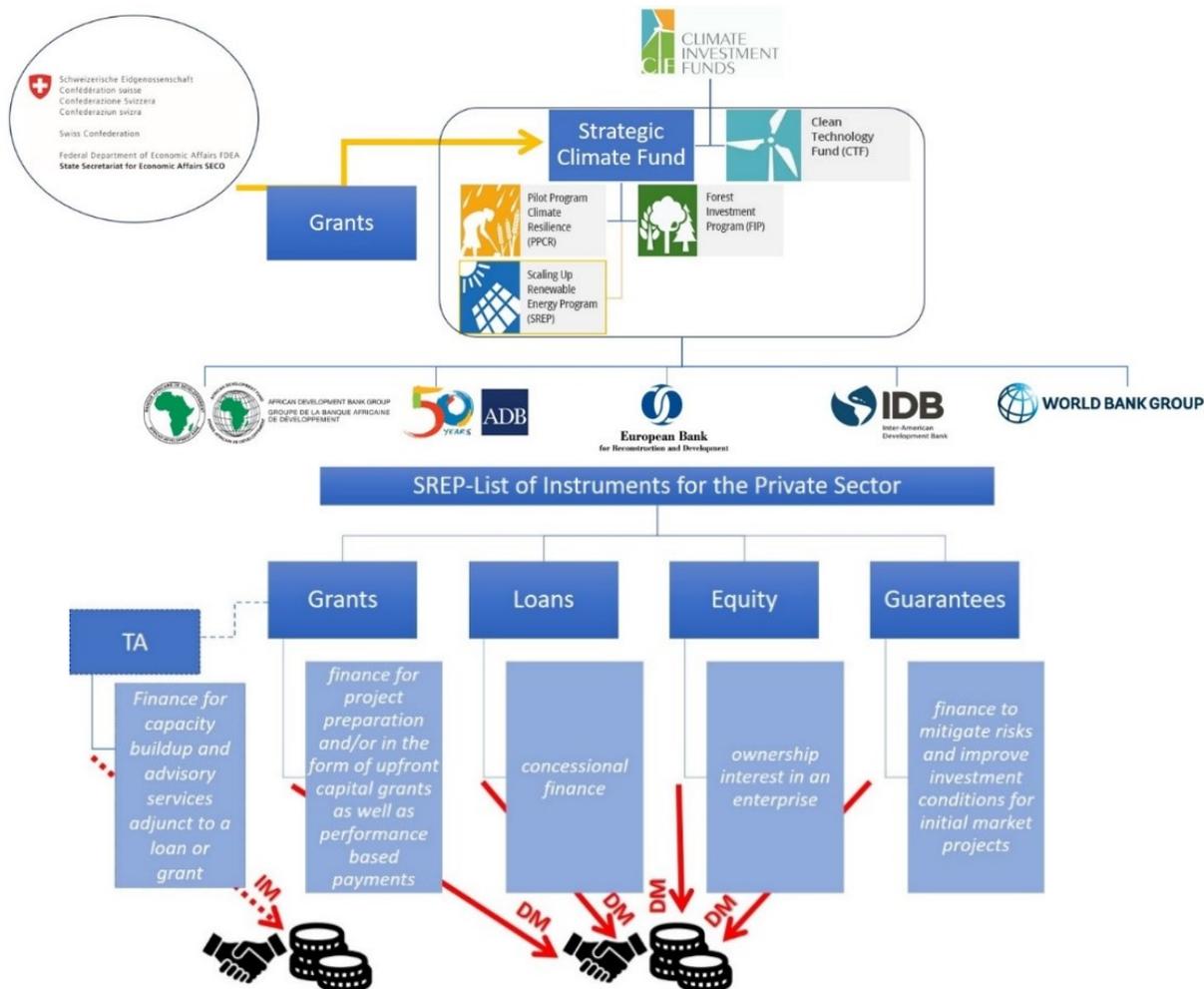


Abbildung 3: Instrumente und Finanzierungsflüsse bei SREP.

3.3 Öffentliche Akteure: Multilaterale Zusammenarbeit

Wie bilaterale und multi-bilaterale Mittel, stammen auch multilaterale Mittel für die internationale Klimafinanzierung schwergewichtig aus dem IZA-Rahmenkredit (**DEZA, SECO**), sowie ergänzend aus dem Rahmenkredit Globale Umwelt (**BAFU**). Neben multilateralen Klimafonds und internationalen Organisationen sind MDBs die wichtigsten Klima-Finanzierer weltweit.

Die wichtigsten MDBs mit Schweizer Beteiligung sind die African Development Bank (**AfDB**)²⁵, die Asian Development Bank (**AsDB**)²⁶, die European Bank for Reconstruction and Development (**EBRD**), die Inter-American Development Bank (**IDB**)²⁷ und die World Bank Group (**WBG**)²⁸. Sie publizieren seit 2011 gemeinsam ihre Klimafinanzierungszahlen.²⁹ Seit 2015 rapportieren sie zudem zusammen mit der Asian Infrastructure Investment Bank (**AIIB**), wo die Schweiz auch beteiligt ist, sowie weiteren MDBs gemeinsam die erreichte Mobilisierung bzw. Kofinanzierung durch andere öffentliche und private Akteure.³⁰ Wie bereits in Kapitel 2 ausgeführt, stützen sich MDBs sowohl bei der Identifizierung der klimarelevanten Finanzierungen als auch bei der Anrechnung privater Mittel auf eigene und nicht die OECD-DAC Methoden.³¹

²⁵ Inklusiv dem African Development Fund (AfDF)

²⁶ Inklusiv dem Asian Development Fund (AsDF)

²⁷ Inklusiv der Inter-American Investment Corporation (IIC)

²⁸ Inklusiv der International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), der International Development Association (IDA), der International Finance Corporation (IFC) und der Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA).

²⁹ Siehe Anhang 6.3. Dies erfolgt zusammen mit European Investment Bank, wo die Schweiz nicht Mitglied ist. *2017 Joint Report on Multilateral Development Banks' Climate Finance*, <http://www.ebrd.com/2017-joint-report-on-mdb-climate-finance>.

³⁰ Mobilization of Private Finance by MDBs and DFIs (2017), https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/publications_ext_content/ifc_external_publication_site/publications_listing_page/2018_mdb-mobilization-report.

³¹ Reference Guide on MDB calculation and reporting of private investment mobilization, S. 10-11, <http://documents.worldbank.org/curated/en/495061492543870701/pdf/114403-PUBLIC-PrivInvestMob-Ref-Guide-Aug-14-2017.pdf>

Auch internationale Organisationen mit Schweizer Beteiligung wie das United Nations Development Programme und das United Nations Environment Programme investieren Mittel in klimarelevante Projekte. Bisher kann sich die Schweiz nur für den International Fund for Agricultural Development und den Montreal Fund ihren Anteil an klimarelevanten Finanzierungen anrechnen. Keine Organisation erhebt Daten zu ihrer Mobilisierung privater Mittel.

Die wichtigsten multilateralen Fonds zur Klimafinanzierung mit Schweizer Beteiligung sind der Green Climate Fund (**GCF**)³² und die Global Environment Facility (**GEF**)³³. Die Schweiz ist zusätzlich auch am Adaptation Fund (**AF**) sowie den viel kleineren Special Climate Change Fund (**SCCF**) und Least Developed Countries Fund (**LDCF**) beteiligt.

3.3.1 Direkte und Indirekte Mobilisierung am Beispiel der WBG

Die Schweiz gestaltet durch ihre Mitarbeit in den Leitungsgremien die strategische und institutionelle Ausrichtung sowie die operationellen Tätigkeiten aktiv mit.³⁴ Gemäss eigenen Angaben haben 2017 MDBs mit Schweizer Beteiligung zusammen mit der European Investment Bank und ohne die AIIB 32.9 Mrd. USD (ohne durch MDBs verwaltete externe Mittel) für klimafreundliche Massnahmen investiert. Anhang 6.3 gibt eine Übersicht der Klimafinanzierung durch MDBs seit 2011. Die WBG ist 2017 volumenmässig mit 12.7 Mrd. USD der grösste MDB-Klima-Finanzierer. Alleine die International Finance Corporation alleine hat zum Ziel, ab 2020 mit Produkten zur Risikominimierung, Aggregation und Mobilisierung jährlich 13 Mrd. USD für Klimaprojekte aus externen privaten Mitteln zu katalysieren. Setzt man die Klimafinanzierung ins Verhältnis zu investierten eigenen Mitteln, so ist die WBG auf dem letzten Platz und mit 40% die EBRD an der Spitze. Zusammen mit den in Kapitel 2 beschriebenen Methodik-Discrepanzen zur OECD-DAC sind die von den MDBs veröffentlichten Zahlen nicht sehr zuverlässig. Als genereller Trend-Indikator sind sie aber aussagekräftig.

WBG-Instrumente: Zum Zweck der Vergleichbarkeit wird hier die Terminologie des MDB-Klimafinanzierungsberichts benutzt. Einzelne Instrumente haben bei MDBs oftmals unterschiedliche Bezeichnungen. Grundsätzlich wird die ganze Instrumentenauswahl der WBG für die Klimafinanzierung verwendet. Der mit Abstand grösste Teil erfolgt mittels Darlehen. Bei der Adaptionsfinanzierung sind zudem Zuschüsse wichtig, da solche Massnahmen oft in den ärmsten Ländern finanziert werden. Policy-basierte Kreditvergabe (Policy-Based Lending) bieten schnell auszahlbare Finanzierungen an, welche bedingen, dass der Darlehensnehmer seine politischen Verpflichtungen erfüllt. Die WBG vergibt zudem Kreditlinien (Credit Lines), hält Kapitalbeteiligungen und vergibt Garantien um kommerzielle und/oder politische Risiken bei klimarelevanten Investitionen zu minimieren bzw. abzudecken.

Privatsektor-Mobilisierungspotential: Gemäss eigenen Angaben für 2017 und unter Benutzung ihrer eigenen Methodik mobilisierte die WBG 6.78 Mrd. USD (direkt Mobilisierung) bzw. 1.87 Mrd. USD (indirekte Mobilisierung).³⁵ Diese Zahl wird über die kommenden Jahre weiter wachsen. Gemäss eigenen Angaben plant die WBG zwischen 2021 und 2025 ungefähr 200 Mrd. USD aus eigenen und mobilisierten privaten Mitteln für Klimafinanzierung aufzuwenden.³⁶

100 Mrd. USD-Ziel Anrechenbarkeit: Durch Kapitalbeteiligungen an MDBs könnte sich die Schweiz theoretisch einen Teil der Mobilisierung privater Mittel durch diese Institutionen als Klimafinanzierung für die UNFCCC-Berichterstattung anrechnen. Berechnungen der PLAFICO ergaben für das Jahr 2014 einen Betrag von ungefähr 92 Mio. USD an multilateral mobilisierten privaten Mitteln.³⁷ Die zur Berechnung dieser Zahl notwendigen Daten wurden seither von den MDBs nicht mehr zur Verfügung gestellt. Eine neue Erhebung soll aber nun bis Herbst 2019 durch die OECD in Zusammenarbeit mit den MDBs erfolgen können. Hierdurch wird eine Berechnung der Schweizer Anteile für 2017 und 2018 möglich. Basierend auf den bisher verfügbaren Informationen darf angenommen werden, dass die mobilisierten privaten Mittel durch MDBs seit 2014 zugenommen haben.

³² <https://www.greenclimate.fund/home>.

³³ <https://www.thegef.org>.

³⁴ <https://www.seco-cooperation.admin.ch/secocoop/de/home/themen/multilaterale-zusammenarbeit.html>

³⁵ *2017 Joint Report on Multilateral Development Banks' Climate Finance*, S. 19.

³⁶ <http://pubdocs.worldbank.org/en/368601543772742074/2025-Targets-to-Step-Up-Climate-Action.pdf>

³⁷ Bericht «Internationale Klimafinanzierung» des Bundesrates, Erfüllung APK-N-Postulat 15.3798, 2. Juli 2015, S. 10.

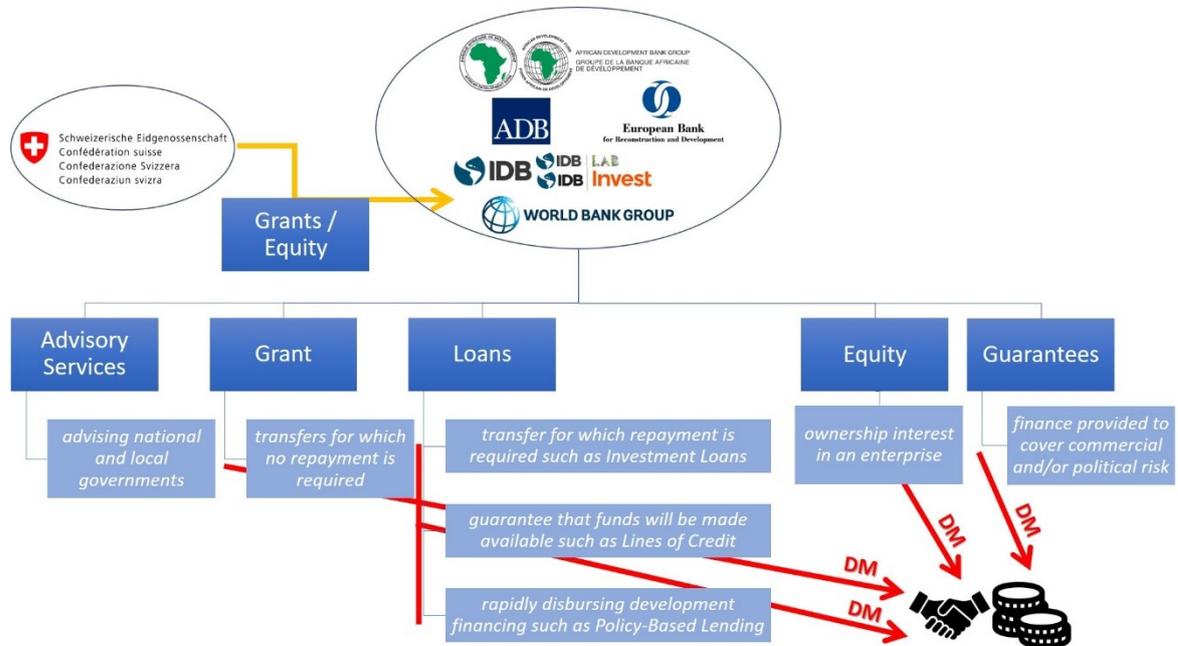


Abbildung 4: Instrumente und Finanzierungsflüsse bei den MDBs.

3.4 Institutionelle Investoren und potentielle Umsetzungspartner

Bisher wurden Verbände, private Investoren(gruppen), Vermögensverwalter, weitere potenziell interessierte Akteure aus der Schweizer Finanzgemeinschaft und darüber hinaus kaum für Schweizer Klimaprojekte und Programme in Entwicklungsländern eingebunden. Viele wären für eine Diskussion zur besseren Mobilisierung des Privatsektors interessant oder haben bereits selber Interesse an einem solchen Austausch oder einer Zusammenarbeit signalisiert.³⁸

Berücksichtigt man die neuesten Zahlen aus der Swiss Sustainable Investment Market Study 2018, so wäre das Potential jedenfalls gross. In seiner Studie beziffert Swiss Sustainable Finance (SSF) den Schweizer Markt für nachhaltige Anlagen im Jahr 2017 auf ein Gesamtvolumen von 390.6 Mrd. CHF.³⁹ Gemäss der SSF-Studie sind Schweizer Vermögensverwalter und Asset Owner generell optimistisch, dass der Markt in Zukunft weiter wachsen wird. Bezüglich dem Klimawandel ergab die Studie, dass zwei Drittel der Befragten Vermögensverwalter den Klimawandel explizit berücksichtigen. Umgekehrt gaben aber nur neun Befragte an, Informationen über ihre Klimaschutzstrategie zu veröffentlichen.

MAIN STRATEGIES REGARDING CLIMATE CHANGE (IN % OF RESPONDENTS) (n=21)

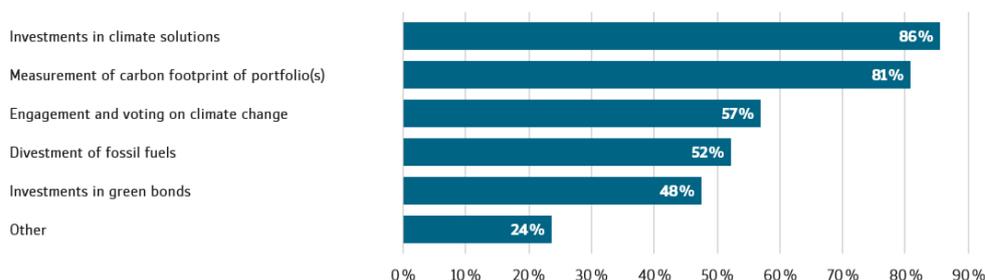


Abbildung 5: Swiss Sustainable Investment Market Study 2018, S. 36.

Im Anhang 6.2 befindet sich eine Liste wichtiger Akteure, welche für einen zukünftigen Austausch berücksichtigt werden könnten. Gerade im Zusammenhang mit den im nächsten Abschnitt thematisierten Instrumente-Kategorien und den Möglichkeiten, diese sowohl selber als auch mittels Intermediären aufzusetzen, sollten diese Akteure im Hinterkopf behalten werden.

³⁸ Das BAFU hat mit dem SIF bei freiwilligen Klimaverträglichkeitstests mit Versicherungen und Pensionskassen ein solches Feedback erhalten. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/klima-und-finanzmarkt.html>

³⁹ Swiss Sustainable Finance, *Swiss Sustainable Investment Market Study 2018*, http://www.sustainablefinance.ch/upload/cms/user/SSF_Swiss_Sustainable_Investment_Market_Study_2018_E_final1.pdf.

3.5 Übersicht der Instrumente zur Mobilisierung privater Mittel

Unter den Instrumente-Kategorien Zuschüsse, Darlehen, Kapitalbeteiligungen und Garantien existieren eine Vielzahl von Unterkategorien, Mischformen und komplexen Finanzierungsmechanismen, welche gleichzeitig mehrere Instrumente nutzen. Oftmals sind auch die verwendeten Bezeichnungen von Institution zu Institution verschieden. Bis auf einige ausgewählte Ausnahmen wird deshalb nachfolgend nur auf die gängigen Instrumente-Kategorien Bezug genommen. Beispiele für die durch SECO, DEZA und BAFU genutzten Instrumente finden sich in den Abschnitten 3.1-3.3. Eine Beurteilung der Instrumente findet sich in Anhang 6.4.

Aus **Bilanzperspektive** fließen praktisch ausschliesslich Zuschüsse zur bilateralen und multi-bilateralen Klimafinanzierung von SECO, DEZA und BAFU. Ausnahmen sind z.B. die SECO-Kapitalbeteiligung an SIFEM oder die Bürgschaften des Technologiefonds des BAFU. In der bilateralen Klimafinanzierung ist die Zuschussvergabe an Empfängerländer somit ein wichtiges Instrument. Sie ist jedoch u.a. wegen ihres Einweg-Charakters für eine erhöhte Mobilisierung anrechenbarer privater Mittel eher ungeeignet. Finanzierungsinstrumente wie Darlehen und Kapitalbeteiligungen werden zwar über die SIFEM und Garantien via die SERV vergeben – in beiden Fällen aber nur gemäss individuellen Zielvorgaben für diese beiden Institutionen. Klimafinanzierung findet sich nur im Auftrag von SIFEM und spielt dort keine prioritäre Rolle. In der multilateralen Klimafinanzierung sind die Schweizer Kapitalbeteiligungen an MDBs oder die Zuschussbeteiligung an multilaterale Fonds relevant. Die erhöhte Mobilisierung privater Mittel wird bisher aber nur politisch, durch den Schweizer Einsitz in den jeweiligen Leitungsgremien, beeinflusst.

Akteure	Zuschüsse	Darlehen	Kapitalbeteiligungen	Garantien
SECO, DEZA, BAFU	X		(X) ⁴⁰	(X) ⁴¹
SIFEM		X	X	
SERV				X
MDBs und multilaterale Fonds	X	X	X	X
Weitere Geberländer	X	X	X	X

Tabelle 2: Momentaufnahme der Verwendung von Instrumenten durch verschiedene Akteure aus Bilanzperspektive

Die Schweiz setzte bisher keine eigenen Finanzierungsvehikel zur erhöhten Mobilisierung privater Mittel in der Klimafinanzierung auf, nutzt aber multi-bilaterale Intermediäre wie PIDG oder SREP, welche mit der Mittelverwaltung beauftragt werden. Aus **Empfängerperspektive** fließen damit Zuschussmittel aus der Schweiz in der Form von verschiedenen Instrumente-Kategorien wie Darlehen oder Garantien. Im Gegensatz zur direkten Vergabe von Zuschüssen an Empfänger, kann je nach Finanzierungsvehikel, welches der Intermediär verwaltet, der Privatsektor besser mobilisiert werden.

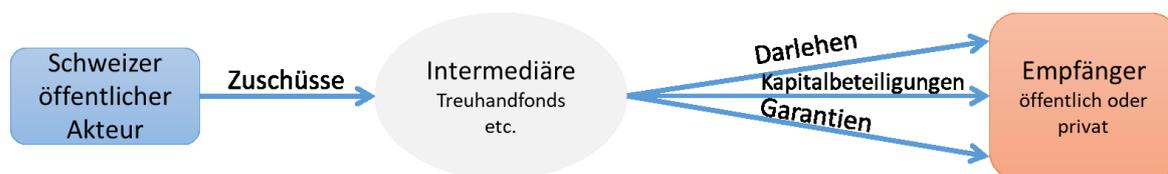


Abbildung 6: Simplifizierte Darstellung der internationalen Klimafinanzierung über Intermediäre.

Bei der Auswahl der Intermediäre wurde die hierdurch der Schweiz effektiv anrechenbare Mobilisierung privater Mittel bisher aber kaum berücksichtigt. Andere Geber setzen öfters auch eigene Finanzierungsvehikel ein oder platzieren gezielt Fonds zum Zweck der Mobilisierung privater Mittel in der Klimafinanzierung bei Intermediären wie den MDBs. Der nachfolgende Abschnitt gibt einen Einblick in die Erfahrungen von weiteren grossen und kleinen Gebern.

⁴⁰ Die Beteiligung von SECO an SIFEM. Die DEZA hat in der Vergangenheit indirekt Kapitalbeteiligungen vergeben, finanzbuchhalterisch wurden diese allerdings in den meisten Fällen als Zuschüsse verbucht.

⁴¹ Der Technologiefonds des BAFU vergibt Bürgschaften an Schweizer Unternehmen für innovative Projekte im Klimabereich. Es könnte auch ein Projekt im Ausland eines Schweizer Unternehmens mit diesem Instrument co-finanziert werden. Die DEZA hat in der Vergangenheit indirekt Garantien vergeben, finanzbuchhalterisch wurden diese allerdings in den meisten Fällen als Zuschüsse verbucht.

3.6 Erfahrungen von weiteren Geberländern

Die Umfrage bei ExpertInnen aus den Niederlanden, Frankreich, Kanada, Deutschland und dem Vereinigten Königreich (UK) bestätigt, dass gemäss den Erfahrungen dieser Länder eine hohe zusätzliche Mobilisierung privater Mittel nicht ausschliesslich mit den von der Schweiz verwendeten Zuschuss-Instrumenten zu erreichen ist. Nachfolgend eine Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse.⁴²

Existiert eine spezifische Strategie zur Mobilisierung privater Mittel?

Bei den allermeisten Ländern gibt es keine spezifische staatliche/übergeordnete Strategie, welche auf die Mobilisierung privater Mittel fokussiert. Viele Länder bedauern dies. Mit einer solchen Top-Down Strategie wäre die Planung notwendiger Portfolio-Anpassungen einfacher und die Thematik würde eine grössere Aufmerksamkeit erhalten. Die Mobilisierung privater Mittel ist z.B. bei Kanada in den Departements-Plänen, bei Frankreich in den Entwicklungsfinanzierungsagenturen oder bei UK als ein Key Performance Indicator der internationalen Klimafinanzierung verankert.

Werden innovative Ansätze zur Mobilisierung privater Mittel genutzt?

Mit Zuschüssen lässt sich kaum eine hohe Mobilisierung privater Mittel erreichen. Alle befragten Länder nutzen deshalb mehr oder weniger innovative Ansätze. Wie der Climate Investor One (CIO)⁴³ der Niederlande oder der Kanadische Climate Fund for the Private Sector in Asia in der Asian Development Bank, wurden diese Finanzierungsvehikel speziell für die Mobilisierung privater Mittel in der Klimafinanzierung aufgesetzt und entsprechend mit finanziellen Mitteln versorgt. Die Bandbreite von genutzten Instrumenten ist sehr breit, wobei Darlehen am häufigsten eingesetzt werden. Bei vielen Ländern bedeutet dies aber nicht automatisch eine Abkehr von Zuschussinstrumenten. UK erhöht sowohl ihre Mobilisierung privater Mittel als auch den Einsatz von technischer Unterstützung und Kapazitätsaufbau. Um die notwendigen Rahmenbedingungen für den Privatsektor zu schaffen, sind solche Instrumente wichtig.

Wie wird die direkte/indirekte Mobilisierung privater Mittel angerechnet?

Ein Grossteil der öffentlichen Klimafinanzierung der Schweiz fliesst in der Form von Zuschüssen und Projekte fokussieren oftmals auf die wichtige Komponente der technischen Unterstützung oder des Kapazitätsaufbaus. Die Schweiz würde sich deshalb gerne die indirekte Mobilisierung aus diesen Projekten anrechnen lassen. Auch andere, wie die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) Deutschlands oder die internationale Klimafinanzierung von UK sprechen umfangreiche Mittel für diese Art von Projekten. Alle DFIs sind aber gegen eine Anrechnung solcher Mittel, solange keine glaubhafte international vereinbarte Methode existiert und fokussieren sich wie auch Frankreich auf die direkte Mobilisierung.

Was ist die wichtigste Quelle für die Mobilisierung privater Mittel?

Hier zeigen sich grosse Unterschiede. Die Niederlande betrachtet die Schätzung ihres Anteils an den durch MDBs mobilisierten privaten Mitteln und den CIO als wichtigste Quellen zur Mobilisierung. Kanada baut seine Entwicklungsfinanzierungsinstitution aus und entwickelt u.a. mit dem IFC schlagkräftige Blended-Finance-Programme. Frankreich setzt vorwiegend auf die Agence Française de Développement (AFD) und ihre Tochtergesellschaften, welche über die ganze Palette von Finanzierungsinstrumenten und dank dem 5 Mrd. EUR 2020 Climate Finance Pledge über die notwendigen Mittel verfügen.

Wurde ein "fairer Anteil" für den Beitrag zum 100 Mia. USD-Ziel berechnet?

Anders als die Schweiz hat kaum ein Land eine Bandbreite kommuniziert. Die Niederlande hat ein spezifisches aber nicht aktives Ziel berechnet und im Falle von Kanada wurden solche Berechnungen bisher auch nur intern verwendet. Länder wie Deutschland oder Frankreich haben sogenannte Klimafinanzierungsversprechen formuliert, welche auch als Finanzierungsziel ausgelegt werden. Diese umfassen nur öffentliche und keine mobilisierten privaten Mittel.

⁴² Die Gespräche wurden während 2018 am Rande von Verhandlungen und bilateralen Treffen sowie in Telefonkonferenzen und via E-Mail durchgeführt.

⁴³ <https://www.climateinvestorone.com/nl/#>

4 Erreichung des fairen Anteils der Schweiz

Die Schweiz hat im Jahr 2017 insgesamt 346 Mio. USD **öffentliche Mittel** für Klimaschutzmassnahmen in Entwicklungsländern aufgewendet. Davon flossen fast zwei Fünftel (132 Mio. USD) via Unterstützungsbeiträge an internationale Klimafonds und multilaterale Entwicklungsbanken (multilaterale Mittel), während fast drei Fünftel (214 Mio. USD) für spezifische Klimaprogramme und -projekte (bilaterale und multi-bilaterale Mittel) verwendet wurden. 60.4% der bilateralen und multi-bilateralen (Kofinanzierung mit anderen Einrichtungen oder Gebern) Mittel wurden für Aktivitäten im Bereich Adaptation und 39.6% für Aktivitäten im Bereich Mitigation des Klimawandels verwendet.

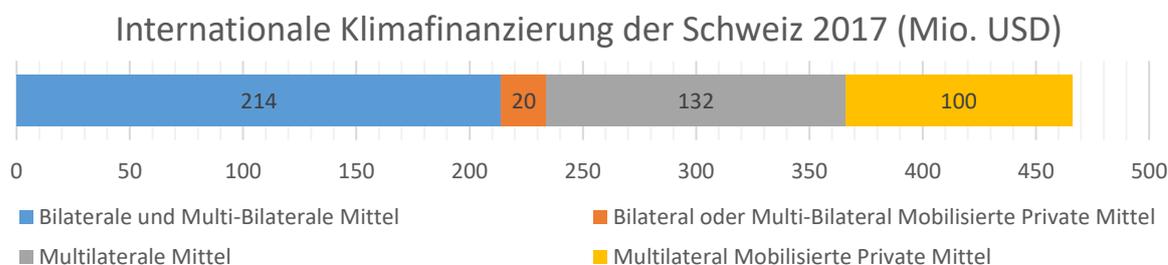


Abbildung 7: Internationale Klimafinanzierung der Schweiz 2017 in Mio. USD.

Die erfassten **mobilisierten privaten Mittel** aller Bundesstellen sowie SIFEM erreichten im Jahr 2017 zudem insgesamt 20 Mio. USD. Der effektive Betrag dürfte höher liegen, da zurzeit noch keine systematische Erfassung in allen Projekten implementiert ist. Der Schweizer Anteil an den durch die MDBs mobilisierten privaten Mittel kann nicht berechnet werden, da die dafür notwendigen detaillierten Daten nicht verfügbar sind. Sie können aber sehr grob auf ungefähr 100 Mio. USD geschätzt werden.⁴⁴

Anteile an:	DEZA	SECO	SIFEM	BAFU +	MDBs
Klimafinanzierung	125.3	83.8	3.5	1.9	
Mobilisierte private Mittel	0	20	0	0	(100)

Tabelle 3: Klimafinanzierung und Mobilisierung nach Amt/Institution in 2017

Aufbauend auf den Erkenntnissen der Kapitel 1-3 haben die PLAFICO-DirektorInnen in der Sitzung vom 23.05.2018 die Entwicklung von zwei Szenarios zur Erreichung von 450 Mio. USD und 600 Mio. USD pro Jahr ab 2020 in Auftrag gegeben.⁴⁵ Hieraus wurden Empfehlungen in Bezug auf konkrete Massnahmen zur Realisierung der angestrebten verstärkten Mobilisierung abgeleitet. Die Auswirkungen von möglichen Massnahmen insbesondere in Bezug auf Datenerfassung, Instrumentenmix, Geografie, Gleichgewicht Adaptation und Mitigation, sowie die Rolle der MDBs wurden nachfolgend berücksichtigt.

Disclaimer:

Die nachfolgenden zwei Szenarios sind einzig eine Orientierungshilfe und keine exakten Prognosen. Die Beträge zwischen der Schweizer Klimafinanzierung und der vom Bundesrat als fairer Anteil formulierten Bandbreite von 450-600 Mio. USD erheben keinen Anspruch auf Korrektheit und sollen einzig die generelle Tendenz unterstreichen. Die Annahmen für die Szenarios wurden bewusst konservativ getroffen, da zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Klarheit über die zukünftige Ausgestaltung der für die Erreichung des fairen Anteils ab 2020 elementaren neuen IZA-Botschaft bekannt ist.

⁴⁴ Der genaue Betrag, welcher sich die Schweiz zurechnen kann, liess sich aber auch für 2013/14 nicht berechnen, da die MDBs nur kollektiv über die von ihnen mobilisierten privaten Mittel Bericht erstatteten. 2014 beliefen sich die für die Schweiz anrechenbaren mobilisierten privaten Mittel durch MDBs auf rund 92 Mio. USD. Eine zweite Erhebung dieser globalen Daten soll bis Herbst 2019 erfolgen. Es darf basierend auf den verfügbaren Informationen angenommen werden, dass die mobilisierten privaten Mittel durch MDBs seit 2014 zugenommen haben.

⁴⁵ Zum Zeitpunkt des Auftrags durch die PLAFICO-DirektorInnen waren die durch bilateral oder multi-bilateral mobilisierten privaten Mittel für 2017 noch nicht verfügbar. Es war deshalb noch unklar, ob die 450 Mio. USD erreicht werden.

4.1 Annahmen für Szenarios

Für die Berechnungen des Schweizer Anteils werden die Zahlen von 2017 verwendet, sofern die jeweilige Institution kein anderes Klimafinanzierungsziel formuliert hat. Nur eine realistisch-konservative Einschätzung erlaubt robuste Szenarios. Deshalb werden für die Mobilisierung privater Mittel konservative Annahmen getroffen und die Ausgangslage entsprechend angepasst:

1. SIFEM besitzt die Vorgabe, dass über die Geltungsdauer seiner strategischen Ziele 2018-2020 mind. 3 neue Investitionen dem Klimaschutz dienen sollen. Wie 2015 kann in einem bestimmten Jahr auch gar keine Klimafinanzierung durch SIFEM erfolgen. In 2017 lag die anrechenbare Klimafinanzierung bei 3.5 Mio. USD. Anrechenbare private Mittel wurden hierdurch in 2017 keine mobilisiert. Da Planungssicherheit wichtig ist, wird auf den ex ante Einbezug solch unsicherer Ressourcen verzichtet. Die **Klimafinanzierung und die daraus möglicherweise erfolgende Mobilisierung durch die SIFEM**, wird für die Szenarios als **0 USD** angenommen.
2. **SECO** formulierte ein zukünftiges bilaterales Klimafinanzierungsziel von 80 Mio. CHF pro Jahr. Durch den 1:1 Kurs zum USD werden entsprechend **80 Mio. USD** angenommen. Dies entspricht etwa den Zahlen aus 2016 und 2017. Es ist davon auszugehen, dass dieses Ziel auch in Zukunft erreicht werden kann.
3. Die **DEZA** formulierte bisher kein bilaterales Klimafinanzierungsziel, weshalb der Wert aus 2017 in der Höhe von **125 Mio. USD** verwendet wird.
4. Für die **weiteren Bundesämter (BAFU+)**, werden die 2017er Zahlen in der Höhe von aufgerundet **2 Mio. USD** genommen.
5. Die in der Klimafinanzierung relevanten Bundesämter haben 2013-2015 durchschnittlich 1.7 Mio. USD an privaten Mitteln pro Jahr mobilisiert. Dieser Beitrag wurde fast vollständig durch SREP mobilisiert. Dank der Mobilisierung privater Mittel durch SIFEM ist dieser Beitrag 2016 auf 8.5 Mio. USD angewachsen. 2017 wurden durch SIFEM keine privaten Mittel mobilisiert. Dank PIDG wuchsen in diesem Jahr die mobilisierten privaten Mittel trotzdem auf 20 Mio. USD an. Die bisher mobilisierten privaten Mittel stammen damit fast ausschliesslich aus dem SECO. Wie die letzten verfügbaren Daten zeigen, können durch eine bessere Datenerfassung und Anwendung der OECD-DAC Methoden mehr mobilisierte private Mittel angerechnet werden.⁴⁶ Für die **bilateral und multi-bilateral mobilisierten privaten Mittel** werden für die nachfolgenden Berechnungen die 2017er Zahlen in der Höhe von **20 Mio. USD** verwendet.
6. Für die anrechenbare **multilaterale Klimafinanzierung** der Schweiz, errechnet die OECD jährlich den verbindlichen imputed share⁴⁷. Es wird in den Szenarios auf die Zahl aus 2017 in der Höhe von **132 Mio. USD** abgestützt. Mit der angestrebten Zunahme der Klimafinanzierung durch die MDBs, wird sich auch der imputed share und damit die anrechenbare Klimafinanzierung der Schweiz längerfristig erhöhen, sofern die Beteiligung der Schweiz an diesen MDBs in etwa gleichbleibt.
7. Die der Schweiz anrechenbaren mobilisierten privaten Mittel durch die MDBs wurden zuletzt 2014 basierend auf einer konservativen PLAFICO-Berechnung ermittelt. Es darf angenommen werden, dass die Schweizer Anteile an den MDBs auch nach 2020 in der gleichen Grössenordnung wie jetzt verbleiben werden und die Klimafinanzierung der MDBs weiter steigt. Für die Szenarios werden deshalb die **anrechenbaren mobilisierten privaten Mittel durch MDBs** mit **100 Mio. USD** beziffert.⁴⁸

⁴⁶ Zahlen zu PIDG und REPIC sind Ende 2018 verfügbar.

⁴⁷ Klimarelevanter Anteil an den Gesamtaktivitäten einer Institution. Der Beitrag an eine Institution kann entsprechend dem imputed share anteilmässig an die Klimafinanzierung angerechnet werden. Der imputed share wird von der OECD jährlich erhoben und ist für die Klimafinanzberichterstattung gegenüber der UNFCCC verbindlich.

⁴⁸ Der genaue Betrag, welcher sich die Schweiz zurechnen kann, liess sich aber auch für 2013/14 nicht berechnen, da die MDBs nur kollektiv über die von ihnen mobilisierten privaten Mittel Bericht erstatteten. 2014 beliefen sich die für die Schweiz anrechenbaren mobilisierten privaten Mittel durch MDBs auf rund 92 Mio USD. Eine zweite Erhebung dieser globalen Daten soll bis Herbst 2019 erfolgen. Es darf basierend auf den verfügbaren Informationen angenommen werden, dass die mobilisierten privaten Mittel durch MDBs seit 2014 zugenommen haben.

Gesamtübersicht: Internationale Klimafinanzierung der Schweiz nach Anwendung der Annahmen (2020)	Scenario 1 Mio. USD	Scenario 2 Mio. USD
Zielbeträge der Szenarios	450	600
Anteil bilaterale Klimafinanzierung	207	207
Anteil bilateral und multi-bilateral mobilisierte private Mittel	20	20
Anteil multilaterale Klimafinanzierung	132	132
Anteil multilateral mobilisierte private Mittel	100	100
Zwischentotal	459	459
Lücke für Erreichung der Zielbeträge aus Szenarios	-	141

Tabelle 4: Erreichung des fairen Anteils der Schweiz ab 2020.

4.2 Notwendige Mobilisierung privater Mittel

Unter Berücksichtigung der im Kapitel 4.1 getroffenen konservativen Annahmen werden die 450 Mio. USD (Szenario 1) auch mit dem jetzigen Portfolio erreicht. Zur Erreichung von 600 Mio. USD (Szenario 2) ist eine deutliche Erhöhung der mobilisierten privaten Mittel notwendig. Alleine auf die wachsende Mobilisierung durch bisher genutzte bilaterale Instrumente oder multilaterale Mittel der MDBs zu setzen, würde nicht ausreichen. Der notwendige Anstieg wäre nur durch ein starkes Wachstum der Mobilisierung privater Mittel durch bilaterale und multi-bilaterale Instrumente möglich.

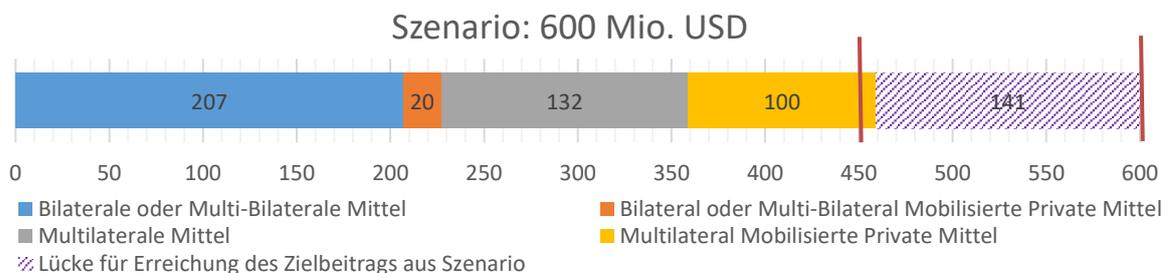


Abbildung 8: Erreichung des Zielbeitrags aus Szenario 2.

Die Zielvorgabe für die internationale Klimafinanzierung sollte aber keineswegs am Minimum der vom Bundesrat festgelegten Bandbreite ausgerichtet werden. Folgende Überlegungen sind hierbei massgebend:

- (1) Jährliche Schwankungen in den bilateralen und multi-bilateralen Projektfinanzierungen, unterschiedliche Projektlaufzeiten, Währungsschwankungen, potentielle Budgetkürzungen und Zeitverzögerungseffekte in der Anrechnung von multilateralen Mitteln beeinflussen die Höhe der internationalen Klimafinanzierung der Schweiz. Zudem ist die in Kapitel 2.2 beschriebene internationale Debatte über Anrechnungsmethoden immer noch im Gange, kann die Höhe der Mobilisierung neuer privater Mittel nur sehr ungenau ex ante bestimmt werden und darf die Schweiz zusätzliche internationale Klimafinanzierung nicht einfach im Sinne von 1:1 USD berichten.⁴⁹ Ein gewisser finanzieller Spielraum zwischen Zielvorgabe und Mindestanforderung ist deshalb wichtig.
- (2) Die Niederlande – hier als Referenzland beigezogen – fokussiert seine Finanzierungen sehr gezielt auf eine hohe Mobilisierung privater Mittel. Damit mobilisierte das Land bereits 2017 mehr private Mittel als das Gesamtvolumen seiner öffentlichen Klimafinanzierung.⁵⁰

⁴⁹ In der relevanten Berichterstattung für die Erreichung des fairen Anteils der Schweiz am 100 Mrd. USD-Ziel werden die Rio-Marker angewandt. Dabei werden maximal 85% der Finanzierung eines klimarelevanten Projektes dem fairen Anteil der Schweiz anrechenbar. Im Alltag bedeutet dies für SECO und DEZA, dass bei einer Projektmarkierung mit Principal 85% angerechnet werden können, bei einer Projektmarkierung mit Significant 50% und dass jeweils ein Verteilschlüssel zur Anwendung kommt, sofern unterschiedliche Markierungen für Mitigations- und Adaptionenkomponenten des Projekts getätigt wurden. OECD DAC Rio Markers for Climate, *Handbook*, S. 6, https://www.oecd.org/dac/environment-development/Revised%20climate%20marker%20handbook_FINAL.pdf.

⁵⁰ <http://trinomics.eu/project/private-climate-finance-report-2017>.

Auch wenn die Schweiz anders aufgestellt ist und keinen solchen Fokus auf die Mobilisierung privater Mittel plant, so zeigt das Beispiel der Niederlande, dass eine Erhöhung der Mobilisierung machbar ist. Die Niederlande bedient sich hierzu neuer, innovativer Instrumente und speziell für die Mobilisierung privater Mittel aufgesetzter oder über Intermediäre verwalteter Fonds. Solche Portfolio-Anpassungen brauchen Zeit und müssen deshalb längerfristig geplant werden.

- (3) Selbst wenn die Schweiz keine eigenen Finanzierungsvehikel zur Mobilisierung privater Mittel lancieren sollte, sondern hierfür vollständig auf Intermediäre setzt und bestehende Ressourcen innerhalb der Verwaltung nutzt, bedarf es möglicherweise einer Stärkung von Knowhow für die Begleitung des Portfolios (Steering & Monitoring). Entsprechende Schritte sollten deshalb eingeleitet bzw. in der längerfristigen Planung verankert werden.
- (4) In Anbetracht der neuesten Erkenntnisse aus dem IPCC 1.5 Grad Bericht ist zudem nicht auszuschliessen, dass zur Erreichung der Pariser Klimaziele eine Erhöhung der Ambition aller Länder notwendig sein wird.
- (5) Die internationale Klimafinanzierung der Schweiz kann somit nicht isoliert betrachtet werden und muss sich entsprechend flexibel an veränderte Anforderungen anpassen können. Jegliche Zielvorgabe und Planung muss die nachfolgenden vier zentralen Faktoren zwingend berücksichtigen.

4.3 Vier zentrale Faktoren für die Mobilisierung privater Mittel

Gemäss PLAFICO-DirektorInnen-Beschluss vom 23.05.2018 müssen 4 zentrale Faktoren bei der Mobilisierung privater Mittel in der Klimafinanzierung berücksichtigt werden:

4.3.1 Datenerfassung

Damit privat mobilisierte Mittel gemessen und rapportiert werden können, müssen die entsprechenden Daten erhoben werden. Zurzeit erheben die PLAFICO-Ämter diese Daten bis auf drei Ausnahmen⁵¹ nicht systematisch. Daten sollten künftig für neue und für bereits bestehende über 2020 hinaus operative Initiativen erhoben werden. Bei bestehenden Initiativen müsste in einem ersten Schritt geprüft werden, ob anrechenbare private Finanzflüsse bestehen. Bei Beiträgen an neue Initiativen müsste sichergestellt werden, dass diese vertraglich so ausgelegt bzw. geregelt sind, dass sich private Mittel anteilmässig anrechnen lassen: Wenn mehrere Geber beteiligt sind, müsste bereits im Design der Initiative geregelt sein, welcher Geber sich welchen Anteil – abhängig vom Beitrag und den eingesetzten Finanzierungsinstrumenten – anrechnen kann (attribution).

- **Aufwand vs. Ertrag:** Es muss eine Kosten-Nutzen-Balance bei der Datenerfassung gefunden werden. Der Fokus sollte zu Beginn auf der direkten Mobilisierung privater Mittel liegen. Hier existiert eine international anerkannte, von der OECD-DAC entwickelte Methodik. Für die indirekte Mobilisierung ist noch keine Methodik verfügbar. Da die Schweiz durch ihren signifikanten Anteil an technischer Unterstützung und dem Kapazitätsaufbau einen nicht unwesentlichen Anteil an indirekter Mobilisierung privater Mittel verzeichnet, sollten mittelfristig auch diese Anteile berücksichtigt werden. Um den Aufwand zu reduzieren, sollte wenn immer möglich verlangt werden, dass die «Projektinhaber» (oft MDBs) die Datenerhebung für alle Geber gemäss der international anerkannten Methodik gewährleisten.
- **Indirekte vs. Direkte Mobilisierung:** Eine Konzentration auf anrechenbare direkte Mobilisierung könnte den Nebeneffekt haben, dass Massnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen, die häufig mit Zuschüssen finanziert werden, in Zukunft weniger finanzielle Unterstützung erhalten. Dies gilt es in der Portfolioplanung zu berücksichtigen, da die Rahmenbedingungen essentiell sind für ein Engagement des Privatsektor.

⁵¹ SIFEM sowie die Initiative SREP via SECO seit 2015 und REPIC gemeinsam durch alle PLAFICO-Ämter seit 2017.

4.3.2 Instrumentenmix

Die Wahl der Instrumente (in den Kategorien Zuschüsse, Darlehen, Beteiligungen und Garantien) kann einen entscheidenden Einfluss auf die Mobilisierung privater Mittel haben und damit auf die finanzielle Effizienz eines Projekts. Je nach Kontext und Ausgestaltung einer Initiative weisen die unterschiedlichen Instrumente ein unterschiedliches Mobilisierungspotential auf.

Gegenwärtig setzt die Schweiz fast ausschliesslich Zuschüsse ein und nur in einigen wenigen Ausnahmefällen wurden andere Instrumente eingesetzt. Zuschüsse werden oft in der Form von technischer Unterstützungen sowie zum Kapazitätsaufbau vergeben. Hierbei wird z.B. die Vorbereitung eines Projekts finanziert, damit dann private Investoren angeworben werden können; oder es wird einem Land geholfen, seine Rahmenbedingungen zu verbessern um dessen Attraktivität für Investitionen aus dem Privatsektor zu erhöhen. Idealerweise werden dadurch umfangreiche private Investitionen ausgelöst. Diese durch die Schweiz ausgelösten privaten Finanzflüsse sind aber nur schwer nachweisbar und deshalb heute und auch in Zukunft gemäss den geltenden Methoden kaum anrechenbar. Eine Ausnahme bilden private Investitionen, welche im Projektdesign explizit und nachweisbar an eine technische Unterstützung der Schweiz gebunden werden können oder monetarisierbar sind, wie z.B. die finanzielle Unterstützung eines Feed-In Tarifs.

DEZA und SECO fehlen heute intern die notwendige Expertise und die entsprechenden Rahmenbedingungen um die drei Instrumententypen Darlehen, Beteiligungen und Garantien in grösserem Umfang einzusetzen (Ausnahme: Beteiligungen an den Entwicklungsbanken mit Garantiekapital). SECO, DEZA und BAFU sind aber bereits jetzt durch kollektive Anlageinstrumente, d.h. über Intermediäre (an denen sie sich mit Zuschüssen beteiligen), am Einsatz der ganzen Palette an Instrumenten involviert. Für eine verstärkte Mobilisierung privater Mittel, könnte die Schweiz somit vermehrt in Intermediäre investieren und/oder sie könnte intern Kapazitäten aufbauen und die notwendigen Rahmenbedingungen schaffen, damit ein vollständiger Einsatz von Darlehen, Kapitalbeteiligungen und Garantien ermöglicht wird.

- **Leverage Factor vs. Attribution:** Die erhöhte Schweizer Beteiligung via Zuschüsse an Finanzierungsvehikeln mit innovativen Instrumenten und einer hohen Mobilisierung privater Mittel wäre eine Option zur Erreichung des fairen Anteils der Schweiz. Bei der Auswahl solcher Finanzierungsvehikel kann aber nicht auf deren offiziell kommunizierten Leverage Factor abgestellt werden. Dieser ist abhängig von der gewählten Berechnungsmethode und unterliegt oft der Definitions- und Methodenproblematik zwischen der OECD-DAC und den MDBs.⁵² Die Höhe der Anrechnung mobilisierter privater Mittel an beteiligte öffentliche Akteure ist zudem von der Art derer Beteiligung, den benutzten Instrumenten, den Empfängerländern und vielen anderen Faktoren abhängig.
- **Klima- vs. Entwicklungsfinanzierung:** Die Unterstützung von Entwicklungsländern zur Eindämmung und Anpassung an den Klimawandel ist keine zusätzliche Aufgabe zur IZA, sondern ein integraler Bestandteil nachhaltiger Entwicklung. Diese Herausforderung muss deshalb im Rahmen der bestehenden IZA berücksichtigt werden. Es werden keine laufenden IZA-Projekte oder Programme auf Kosten der internationalen Klimafinanzierung abgebrochen. Vielmehr sollen die Aspekte bzw. Auswirkungen des Klimawandels in die Planung und Umsetzung möglichst vieler Projekte und Programme von Beginn an mit einfließen. Für die Schweiz ist weiterhin die entwicklungs- und klimarelevante Wirksamkeit (Impact) eines Projektes das zentrale Kriterium für eine Unterstützung. Zudem muss vermieden werden, dass mit öffentliche Mitteln ein Crowding Out von privaten Mitteln verursacht wird.
- **APD-Quote:** Die öffentliche Klimafinanzierung der Schweiz stammt derzeit überwiegend aus Mitteln der internationalen Zusammenarbeit sowie ergänzend aus dem Rahmenkredit Globale Umwelt, der ebenfalls vollumfänglich der öffentlichen Entwicklungshilfe (APD) angerechnet wird. Staatliche Klimafinanzierungsbeiträge beeinflussen damit die APD-Quote

⁵² Jachnik, R. and V. Raynaud (2015), "Sector-level approach to estimating mobilised private climate finance: The case of renewable energy", *OECD Environment Working Papers*, No. 98, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jrp02jnzl35-en>.

nicht negativ. Hinsichtlich einer Verbreiterung der Instrumentenpalette oder sonstigen Änderungen, welche z.B. zu Rückflüssen führen, müssten vor einer allfälligen Einführung die rechtlichen Voraussetzungen und die damit verbundenen Vor- und Nachteile in Bezug auf die APD-Quote genau analysiert und abgewogen werden, um unerwünschte Nebenwirkungen zu vermeiden.

4.3.3 Geografie

Die Schweizer IZA priorisiert ihr Engagement unter anderem auch geografisch. Während sich die Südzusammenarbeit der DEZA eher auf die ärmsten Entwicklungsländer fokussiert (über 50% der gegenwärtigen öffentlichen Klimafinanzierung stammen aus den entsprechenden Krediten), arbeitet das SECO wie auch das Globalprogramm Klimawandel und Umwelt der DEZA vorwiegend in fortgeschrittenen Entwicklungsländern. Auch in Zukunft dürfen ärmere Entwicklungsländer auf angemessene Unterstützung durch die Schweiz zählen, sei dies durch bilaterale Programme oder z.B. spezialisierte Fonds zugunsten von Ländern mit niedrigem Einkommen bei den MDBs und der UN.

Das Mobilisierungspotential ist abhängig vom politischen und ökonomischen Kontext und somit auch vom geografischen Umfeld. In ärmeren Entwicklungsländern und im fragilen Kontext sind die Investitionsrisiken (politische Risiken, rechtliche Unsicherheiten etc.) meist sehr hoch und es existiert oft kein finanzkräftiger lokaler Privatsektor. Zudem ist die nachhaltige finanzielle Absorptionskapazität dieser Länder beschränkt, wodurch ausreichend grosse Projektvorhaben nur selten in diesem Umfeld realisiert werden können. Bei Klimainvestitionen in fortgeschrittenen Entwicklungsländern dürfte somit die Mobilisierung privater Mittel leichter fallen.

- **Ärmere vs. fortgeschrittene Entwicklungsländer – Bevorzugung günstiger Rahmenbedingungen:** Ein Grossteil der ärmeren Entwicklungsländer und solche im fragilen Kontext liegen geografisch in Afrika und Südasien. Eine Fokussierung von Klimainvestitionen in fortgeschrittene Entwicklungsländer würde deshalb die zukünftige regionale Ausrichtung der IZA tangieren. Allerdings sollte hier differenziert werden: Bei der Länderwahl (Wahl etwaiger neuer Schwerpunktregionen; oder Gewichtung von Ländern innerhalb von Regional- und Globalprogrammen) sollten – nebst zahlreichen anderen Kriterien – aus Klimasicht Partnerländer bevorzugt werden, welche günstige Rahmenbedingungen aufweisen (niedrige/keine Subventionen fossiler Energieträger; günstiges allgemeines Geschäftsumfeld). Es wäre eine Priorisierung, doch müssten dies nicht zwingend nur fortgeschrittene Entwicklungsländer sein, es existieren auch – betreffend Privatwirtschaft und Klimaschutz – progressive ärmere Entwicklungsländer.

4.3.4 Gleichgewicht zwischen Adaptionen- und Mitigationsmassnahmen

Das Gleichgewicht zwischen der Finanzierung von Adaptionen- und Mitigationsmassnahmen ist ein internationales Markenzeichen der Schweizer IZA. Es befriedigt eine zentrale Forderung der ärmeren Entwicklungsländer in den UN-Klimaverhandlungen. Von 2013-2017 bestand das SECO Klima-Portfolio (mit Anwendung Rio-Marker) jeweils zu etwa 65% aus Mitigationsprojekten, wodurch die Anpassungsfinanzierung vorwiegend aus dem Budget der DEZA stammt.

Für eine hohe Mobilisierung des Privatsektors sind Mitigationsmassnahmen grundsätzlich besser geeignet als Adaptionenmassnahmen. Projekte die Einnahmen generieren, wie etwa der Bau eines Windparks mit der Möglichkeit auf Gewinne aus der Stromerzeugung, sind für private Investoren attraktiver, als die Erhöhung einer Brücke oder die Befestigung einer Strasse zum Hochwasserschutz. Dennoch gibt es gerade im urbanen Bereich Adaptionenmassnahmen, welche auch für den Privatsektor attraktiv sein können, sofern die notwendigen institutionellen und gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen werden. Ein entsprechendes Beispiel wäre das Abwassersystem einer Grossstadt: Falls für Abwasser Gebühren erhoben werden, ergibt sich auch hier eine längerfristige Einnahmequelle.

- **Geografie von Mitigations- und Adaptionenmassnahmen:** Die genannten Beispiele bezüglich Mitigations- und Adaptionenmassnahmen mit hohem Mobilisierungspotential lassen sich in fortgeschrittenen Entwicklungsländern realisieren, kaum aber in Ärmern, da die

entsprechenden Rahmenbedingungen fehlen und die Projekte nicht über die für gewinnbringende Investitionen notwendige Grösse verfügen. Entsprechend muss angenommen werden, dass am Ende Mitigationsprojekte in fortgeschrittenen Entwicklungsländern einen grösseren Beitrag zum anvisierten Mobilisierungsziel leisten werden als Anpassungsprojekte in den ärmeren Entwicklungsländern. Nichtsdestotrotz soll immer die Klimawirkung sowie das Gleichgewicht von Mitigations- und Adaptationsfinanzierung in Zuschussäquivalenten im Vordergrund stehen. Zudem sollen geografisch nicht oder nur schwach gebundene Mittel vermehrt in Projekte mit höherem Mobilisierungspotential investiert werden.

5 Schlussfolgerungen

Wie bereits zu Beginn hervorgehoben, wurde das vorliegende Konzept als Folgearbeit basierend auf dem Bericht des Bundesrates über *Internationale Klimafinanzierung*, in Erfüllung des Postulats der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats 15.3798 vom 2. Juli 2015 erstellt. Es handelt sich um ein technisches Grundlagenpapier der PLAFICO-ExpertInnen, welches in die Arbeiten an der Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2021-2024 einfließen wird.

Im Konzept wurden die Herausforderungen in der Methodenentwicklung zur Erfassung der mobilisierten privaten Mittel, der Datenerfassung und der internationalen Berichterstattung aufgezeigt, die Akteure und Instrumente der Schweizer internationalen Klimafinanzierung genauer analysiert und Parallelen sowie Unterschiede zu weiteren Geberländern beleuchtet. Mit den letzten verfügbaren Daten (Klimafinanzierung 2017) und konservativen Annahmen für die bisherige Klimafinanzierung wurden zwei Szenarios erstellt: Jeweils eines für die Erreichung des unteren Endes (450 Mio. USD pro Jahr) und des oberen Endes (600 Mio. USD pro Jahr) der Bandbreite, welche gemäss Einschätzung des Bundesrates den fairen Anteil der Schweiz am 100 Mrd. USD-Ziel der entwickelten Länder ab 2020 darstellt.

Basierend auf den zwei Szenarios und vier zu berücksichtigenden Faktoren (Datenerfassung, Instrumentenmix, Geografie, Gleichgewicht zwischen Adaptations- und Mitigationsmassnahmen), haben die PLAFICO-DirektorInnen am 22. Oktober 2018 eine Reihe von Empfehlungen verabschiedet. Diese befinden sich im Anhang 6.1 des Konzepts. Nachfolgend sind die wichtigsten Erkenntnisse aus den drei Kernbereichen des Konzepts (Kapitel 2-4) aufgeführt.

Methodik, Datenerfassung und Berichterstattung

Das Konzept sollte in Zusammenhang mit dem erwähnten Bericht des Bundesrates über die *Internationale Klimafinanzierung* gelesen werden. Die technisch anspruchsvolle Diskussion über Methodik, Datenerfassung und Berichterstattung für die Mobilisierung privater Mittel muss aber in einem grösseren Kontext verstanden werden. Es handelt sich hier um grundlegende Regelungen bzw. Methoden für die internationale Zusammenarbeit und keine spezifischen Regelungen für die Klimafinanzierung. Obwohl sich das Konzept einzig auf die Klimafinanzierung bezieht, so ist die Lösung von bestehenden Problemen bezüglich Doppelzählungen und der Erfassung von direkt sowie indirekt mobilisierten privaten Mitteln von politischer Bedeutung für alle involvierten Institutionen. Kapitel 2 des Konzepts kommt zum Schluss:

- (1) Für eine glaubwürdige, verlässliche und thematisch flexible sowie global einfach anwendbare Methodik braucht es möglichst rasch eine Harmonisierung zwischen dem Ansatz der OECD und demjenigen der MDBs. An den Klimaverhandlungen im Dezember 2018 in Katowice wurde zudem klar, dass in der zukünftigen Berichterstattung unter dem Klimaübereinkommen von Paris, Informationen auf Projektdaten-Ebene verlangt werden. Dies bevorzugt klar die OECD-Methode gegenüber derjenigen der MDBs.
- (2) Eine umfassende und transparente Erfassung der gesamten öffentlichen Klimafinanzierung sowie ihrer Mobilisierung privater Mittel in der Schweiz ist notwendig und spätestens ab 2020, im Hinblick auf die zweijährige Berichterstattungsperiode unter dem Klimaübereinkommen von Paris, unabdingbar. Mittelfristig sollte ein automatischer Austausch zwischen der Berichterstattung für die OECD-DAC und der Berichterstattung unter dem Klimaübereinkommen von Paris installiert werden.

Internationale Klimafinanzierung der Schweiz in 2017

Die bilateralen, multi-bilateralen und multilateralen Mittel für die internationale Klimafinanzierung stammen schweremässig aus dem Rahmenkredit für die IZA der DEZA und des SECO, sowie ergänzend aus dem Rahmenkredit Globale Umwelt des BAFU. Hinzu kommen die SIFEM und die SERV, letztere hat bisher aber keine klimarelevanten Projekte kommuniziert. Die in Annex 6.2 beispielhaft aufgeführten institutionellen Investoren sowie weitere potentielle Schweizer Umsetzungspartner werden bisher kaum für Schweizer Klimaprojekte und Programme in Entwicklungsländern eingebunden. Die öffentlichen Schweizer Akteure beschränken sich in der Instrumentenwahl grossmehrheitlich auf Zuschussinstrumente. Eine Umfrage

bei weiteren Geberländern hat gezeigt, dass diese für eine erhöhte Mobilisierung auf eigene und explizit auf die Mobilisierung ausgerichtete Finanzierungsvehikel setzen oder gezielt solche bei Intermediären platzieren. Kapitel 3 des Konzepts kommt zum Schluss:

- (1) Zuschussinstrumente sind zur direkten Mobilisierung privater Mittel weniger geeignet als Darlehen, Kapitalbeteiligungen oder Garantien.
- (2) Das Aufsetzen eigener Finanzierungsvehikel ist äusserst komplex und bedarf spezifischem Knowhow. Die Schweiz nutzt bereits jetzt von Intermediären verwaltete Finanzierungsvehikel, auch wenn bei deren Auswahl die erhöhte Mobilisierung privater Mittel zur Klimafinanzierung bisher keine entscheidende Rolle spielte.

Erreichung des fairen Anteils der Schweiz

Die Mobilisierung privater Mittel in der bilateralen und multi-bilateralen Schweizer Klimafinanzierung ist 2017 signifikant angestiegen, sie erreichte 20 Mio. USD. Dieser Betrag wurde fast ausschliesslich über vom SECO finanzierte Initiativen mobilisiert. Trotz markantem Anstieg 2017 ist dieser Betrag weiterhin tief. Dies liegt zum einen am Fehlen eines gezielt auf die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor ausgerichteten Projektportfolios und zum anderen an einer möglicherweise unvollständigen Datenerfassung.

Die der Schweiz anrechenbare Mobilisierung privater Mittel in der multilateralen Klimafinanzierung – vorwiegend durch MDBs – wird für 2017 auf etwa 100 Mio. USD geschätzt. Basierend auf einem Bericht zur weltweit-mobilisierten privaten Klimafinanzierung, wird man im Herbst 2019 diese Zahl zum ersten Mal seit 2014 wieder genau berechnen können. Unter Berücksichtigung dieser Voraussetzungen und basierend auf den beiden unter Kapitel 4 erstellten Szenarios zur Erreichung des fairen Anteils der Schweiz von 450-600 Mio. USD pro Jahr ab 2020, kommen die PLAFICO-ExpertInnen zu folgendem Schluss:

- (1) Das untere Ende der Bandbreite von 450 Mio. USD wird mit dem bestehenden Portfolio erreicht. Das obere Ende von 600 Mio. USD wäre nur durch eine signifikante Zunahme der Mobilisierung privater Mittel durch bilaterale und multi-bilaterale Instrumente möglich. Das bisherige Portfolio der Schweizer IZA ist hierfür ungeeignet. Es müssten deshalb der Ausbau geeigneter bestehender Initiativen, der Einsatz neuer Instrumente, sowie die hierfür notwendigen Ressourcen geprüft werden. Die Zielvorgabe für die internationale Klimafinanzierung der Schweiz sollte grundsätzlich nicht am Minimum der vom Bundesrat festgelegten Bandbreite ausgerichtet werden. Gründe hierfür werden in Kapitel 4.2 erläutert.
- (2) Die mögliche Erhöhung der Mobilisierung privater Mittel kann nicht isoliert betrachtet werden. Es müssen hierfür zusätzliche miteinander verbundene Rahmenbedingungen bezüglich der Datenerfassung, dem Instrumentenmix, der geografischen Fokussierung und dem Gleichgewicht zwischen Adaptations- und Mitigationsmassnahmen berücksichtigt werden. Zusammen mit weiteren Faktoren wie unterschiedlichen Projektlaufzeiten und der Trägheit des Portfolios im Falle von notwendigen Anpassungen, bedarf es einer längerfristigen Planung und einem gewissen Spielraum bei der gewählten Zielsetzung.

6 Anhang

6.1 Empfehlungen der PLAFICO-DirektorInnen (22.10.2018)

Gezielte Aktivitäten öffentlicher Akteure zur Mobilisierung privater Mittel stehen heute im Mittelpunkt der Diskussion um «from billions to trillions»⁵³ zur Erfüllung der UN-Agenda 2030 mit den Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs), dem Klimaübereinkommen von Paris und der Addis Action Agenda. Auch national steht das Thema Klimafinanzierung heute mehr denn je im Fokus von Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

Der Bundesrat beabsichtigt, einen massgeblichen Teil des von der Schweiz zu leistenden fairen Anteils an das gemeinsame Klimafinanzierungsziel der entwickelten Länder von 100 Mia. USD pro Jahr ab 2020, via mobilisierte private Mittel zu erbringen.

Als fairer Anteil der Schweiz wurde unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und des Verursacherprinzips eine Bandbreite von 450-600 Mio. USD definiert. Unter Berücksichtigung der in Kapitel 4 erläuterten zwei Szenarios, haben die PLAFICO-AmtsleiterInnen an der PLAFICO-AmtsleiterInnenversammlung vom 22.10.2018 nachfolgende Empfehlungen verabschiedet.

Zentrales Kriterium für finanzielle Beiträge: Wichtigstes Kriterium für Projektunterstützung soll weiterhin die entwicklungs- und klimarelevante Wirksamkeit (Impact) des Vorhabens sein.

- a) **Datenerfassung und Projektdesign:** Damit alle anrechenbaren mobilisierten privaten Mittel rapportiert werden können, müssen künftig die entsprechenden Daten erhoben werden. Eine Abwägung von Aufwand und Ertrag soll den Detailgrad der Datenerfassung bestimmen. Der Projektinhaber soll bei Projekten mit mehreren öffentlichen Gebern verpflichtet werden, eine saubere Datenerhebung gemäss internationalen Standards und Richtlinien sicher zu stellen. Bei neuen Initiativen muss sichergestellt werden, dass diese vertraglich so vereinbart werden, dass mobilisierte private Mittel anteilmässig anrechenbar sind.
- b) **Wahl der Instrumente:** Kurzfristig sollen SECO und DEZA vermehrt Beiträge über Intermediäre (z.B. PIDG) leisten, welche Instrumente einsetzen, die potentiell ein höheres Mobilisierungspotential aufweisen als Zuschüsse. Mittelfristig sollen bestehende Intermediäre (z.B. REPIC) mehr bzw. verstärkt klimarelevante Investitionen tätigen können.
- c) **Interne Kapazitäten und institutionelle Rahmenbedingungen:** Bei bisher durch die PLAFICO-Ämter kaum verwendeten Finanzierungsinstrumenten, wie Darlehen, Kapitalbeteiligungen und Garantien stellen sich Fragen, ob und wie der Bund solche Instrumente nutzen sollte. Bestehende Kapazitäten wie SIFEM/Obviam, MDBs etc. sollen zur Beantwortung dieser Frage besser vernetzt und bestehende Kooperationen gezielt ausgebaut werden.
- d) **Institutionelle Schweizer Investoren:** Verbände, private Investoren(gruppen), Vermögensverwalter, Versicherungen sowie weitere potenziell interessierte Akteure aus der Schweizer Finanzgemeinschaft und darüber hinaus sollen auf freiwilliger Basis für die Schweizer IZA im Klimabereich eingebunden werden. Mögliche künftige Kooperationen für Projekte mit einem hohen Swissness-Faktor sollen über einen institutionalisierten Dialog geprüft werden. Hierbei soll auf den bereits bestehenden Dialog-Plattformen zwischen den entsprechend spezialisierten Bundesstellen und dem Schweizer Privatsektor sowie institutionellen Investoren aufgebaut werden (z.B. via Swiss Sustainable Finance, IFC, SIFEM mit dem Schweizer Verein für verantwortungsbewusste Kapitalanlagen, etc.). Der Austausch soll weiterhin strukturiert und wenn immer möglich bezüglich konkreter Projekte erfolgen.

⁵³ From Billions to Trillions: Transforming Development Finance Post-2015 Financing for Development: Multilateral Development Finance, AfDB, AsDB, EBRD, EIB, IDB, IMF, WBG, 18.04.2015, [http://sitere-sources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](http://sitere-sources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf).

- e) **Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV):** Die SERV ist nachfrageorientiert. Dort wo sie Projekte unterstützt, welche zu Klimaschutzmassnahmen in Entwicklungsländern beitragen, soll sie ermuntert werden, die Klimafinanzierung zu erfassen. Damit könnte man in Zukunft die erfassten Projekte und Programme der internationalen Klimafinanzierung der Schweiz anrechnen.
- f) **Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM):** SIFEM wird weiterhin jegliche Projekte erfassen, welche zu Klimaschutzmassnahmen in Entwicklungsländern beitragen und die erfassten Projekte und Programme werden der internationalen Klimafinanzierung gemäss OECD-DAC-Methode angerechnet. Unter Berücksichtigung anderer Bedürfnisse, welche an die SIFEM herangetragen werden, ist mittelfristig eine Erweiterung des Auftrages und der Investitionsgrundsätze von SIFEM zu prüfen (z.B. Referenz auf Klimaübereinkommen von Paris, «net climate positive», «beyond do no harm», etc.).
- g) **Adaptations- und Mitigationsfinanzierung:** Das Gleichgewicht zwischen Adaptation und Mitigation in der internationalen Klimafinanzierung der Schweiz soll aufrechterhalten werden. Falls zukünftig neue Finanzierungsinstrumente (Darlehen, Kapitalbeteiligungen, Garantien) verwendet werden, soll für die Berechnung dieses Gleichgewichts, wie international anerkannt, auf die Zuschussäquivalente (grant equivalent), und nicht mehr auf die effektiven Auszahlungen abgestellt werden.
- h) **Finanzierungs- und Planungssicherheit:** Die Klimafinanzierung betrifft sowohl im SECO als auch bei der DEZA verschiedene Stellen. Das SECO hat u.a. mit dem Cockpit Klima und den internen Budgetprozessen ein zentrales Steuerungsorgan. Bei der DEZA existiert dies nicht. Um die durch den Bundesrat definierte Bandbreite der Schweizer Klimafinanzierung zu erreichen, bedarf es einer Zielvorgabe für die PLAFICO-Ämter. Zu berücksichtigen sind der Umfang der relevanten Rahmenkredite sowie der Anteil der im Mobilisierungskontext herausfordernden Adaptationsprojekte. Jedes Amt soll dann basierend auf der Zielvorgabe und unter Berücksichtigung der Erkenntnisse dieses Berichts und des Berichts des Bundesrates betreffend Internationale Klimafinanzierung der Schweiz (2017) konkreten Massnahmen erarbeiten und im Rahmen von PLAFICO vorlegen.
- i) **Geografischer Fokus:** Ein verstärkter Fokus der Klimainvestitionen in Entwicklungsländern mit günstigen Rahmenbedingungen sollte die angestrebte erhöhte Mobilisierung privater Mittel erleichtern. Es sollen deshalb bisher als „global“ kategorisierte Mittel auf solche Länder konzentriert werden. Zudem sollen günstige Rahmenbedingungen (etwa niedrige oder keine Subventionen fossiler Energien; förderliches allgemeines Geschäftsumfeld) vermehrt als Kriterien bei der Länderwahl herangezogen werden. Dies dürfte tendenziell die Wahl von fortgeschrittenen Entwicklungsländern sowie reformbereiten ärmeren Entwicklungsländern als Partner begünstigen.
- j) **Verbesserung der Anrechenbarkeit der Finanzierung:** Die Schweiz wird weiterhin, sowohl in den Steuerungsgremien der MDBs als auch in den verschiedenen Gremien der OECD, auf eine Harmonisierung der OECD-DAC-Methodologie und der Methode der MDBs hinwirken. Diese ist zentral für eine faire und glaubwürdige Berichterstattung der internationalen Klimafinanzierung. Zeitgleich sollen auch weiterhin Methoden bezüglich der Berechnung von indirekt mobilisierten privaten Mitteln, welche für die Schweizer IZA von Bedeutung sind, gefordert werden.

6.2 Beispiele für Institutionelle Investoren und Umsetzungspartner

Die nachfolgende Liste erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, gibt aber einen Überblick wichtiger Akteure, welche bei der Mobilisierung privater Mittel im Fokus liegen könnten. Für einen zukünftigen Austausch über die Thematik, sollten diese Akteure berücksichtigt werden.

Schweizerische Nationalbank (**SNB**)⁵⁴: Ende 2017 betragen die Aktiven der SNB 843 Mrd. CHF. Bisher gibt es keinen Fokus auf klimafreundliche Investitionen, da die SNB als unabhängige Akteurin mit dem Ziel der Preisstabilität in der Schweiz klar andere Prioritäten in ihrer Anlagestrategie verfolgt. Art. 2.1c des Klimaübereinkommens von Paris verlangt nun aber die Entkarbonisierung der internationalen Finanzströme. Die Umsetzung dieses Artikels in der Finanzindustrie wird Auswirkungen haben, welche auch die SNB in ihrer Anlagestrategie berücksichtigen sollte. Hier ergeben sich in Zukunft auch aus rein ökonomischer Perspektive Opportunitäten für die SNB. Es gibt eine stetig wachsenden Anzahl grüner Anlagen, welche auch betreffend Rentabilität immer attraktiver werden.

Schweizerische Bankiervereinigung (**SBVg**)⁵⁵: Die SBVg vertritt die Interessen der Banken gegenüber den Behörden in der Schweiz und im Ausland, fördert das weltweite Image des Finanzplatzes Schweiz, führt einen offenen Dialog mit einer kritischen nationalen und internationalen Öffentlichkeit und entwickelt die Selbstregulierung in Absprache mit Regulatoren weiter. Gemäss BAFU zeigten sich die Vertreter der SBVg interessiert, solange mit internationaler Klimafinanzierung marktkonforme Renditen erwirtschaftet werden können. Einzelne Banken engagieren sich schon heute in ähnlichen Instrumenten.

Schweizerischer Pensionskassenverband (**ASIP**)⁵⁶: Der ASIP fördert die berufliche Vorsorge in der Schweiz. Als Dachverband vertritt er die Interessen von über 1000 Pensionskassen, die für 2.5 Millionen Menschen ein Vermögen von rund 400 Mrd. CHF verwalten. Gemäss BAFU ist Klima zwar ein Thema, das bei Pensionskassen zunehmend auf der Agenda steht, allerdings häufig nur ein zusätzliches, im Gesamtkontext weniger relevantes. Zudem gibt es bei Investitionen in Entwicklungsländern für Pensionskassen Einschränkungen (maximal 15%), da diese als «alternative Anlagen» qualifiziert werden.

Schweizerischer Versicherungsverband (**SVV**)⁵⁷: Der SVV ist die Dachorganisation der privaten Versicherungswirtschaft mit rund 80 kleinen und grossen, national und international tätigen Erst- und Rückversicherern. Gemäss BAFU hat der SVV Interesse am Thema signalisiert.

Weitere **Branchenverbände** wie Swissmem, ICT Switzerland und der Schweizerische Verband für Umwelttechnik (SVUT).

Swiss Sustainable Finance (**SSF**)⁵⁸: SSF stärkt die Position der Schweiz auf dem globalen Marktplatz für nachhaltiges Investieren. Der 2014 gegründete Verein hat über 90 Mitglieder und Netzwerkpartner von Finanzdienstleistern, Investoren, Universitäten und Business Schools, öffentlichen Einrichtungen und anderen interessierten Organisationen. Am Thema ist SSF gemäss BAFU grundsätzlich interessiert und durch die Mitgliedschaft von z.B. Vermögensverwaltern auch ein interessanter Ansprechpartner.

ClimatePlace⁵⁹: ClimatePlace offeriert eine digitale Plattform mit dem Ziel, Projektentwickler und potentielle öffentliche, institutionelle und private Investoren für klimabezogene Projekte zusammenzubringen. Ziel ist es, eine Mischfinanzierungen (Blending Finance) zu erreichen und schlussendlich mehr private Mittel in Massnahmen gegen den Klimawandel zu lenken. ClimatePlace stellt zudem sicher, dass für potentielle Investoren alle relevanten Projekt- und Finanzierungsdetails bereitgestellt werden.

⁵⁴ <https://www.snb.ch/de>.

⁵⁵ <http://www.swissbanking.org>

⁵⁶ <http://www.asip.ch>

⁵⁷ <https://www.svv.ch>

⁵⁸ <http://www.sustainablefinance.ch>

⁵⁹ <http://climateplace.ch>

responsAbility Investments AG⁶⁰: responsAbility ist ein Vermögensverwalter im Bereich von Development Investments und bietet privaten, institutionellen und öffentlichen Investoren professionell verwaltete Anlagelösungen. Über seine Anlagelösungen stellt das Unternehmen nicht börsennotierten Firmen in Entwicklungsländern Fremd- und Eigenkapitalfinanzierung zur Verfügung.

BlueOrchard⁶¹: Blue Orchard wurde aus einer Initiative der UN als erster kommerzieller Manager von Mikrofinanz-Schuldverschreibungen (Microfinance Debt Investments) gegründet. Als Vermögensverwalter bietet Blue Orchard heute Fremd- und Eigenkapitalfinanzierungen (Debt and Equity Financing) an 350 Institutionen in 70 Entwicklungsländern.

Obviam⁶²: Obviam verwaltet für die Schweizerische Eidgenossenschaft die Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft SIFEM.

symbiotics⁶³: symbiotics hat zum Ziel, einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung in Entwicklungsländern zu leisten, indem traditionell unterversorgten Unternehmen der Zugang zu Kapital und Finanzdienstleistungen erleichtert wird. symbiotics bietet spezialisierte Anlagelösungen um sozial verantwortliche Investoren mit Mikro-, Klein- und Mittelunternehmen und Wertschöpfungskettenentwicklungsprojekten in einkommensschwachen Ländern in Afrika, Lateinamerika, Osteuropa sowie Südost- und Zentralasien zu verbinden.

Global Infrastructure Basel (GIB) Foundation⁶⁴: Die GIB ist eine Schweizer Stiftung mit Sitz in Basel, deren Ziel es ist, nachhaltige und resiliente Infrastruktur durch nachhaltige Infrastrukturgestaltung und -finanzierung auf globaler Ebene zu fördern. GIB arbeitet mit mehreren Interessengruppen zusammen, von Stadtvertretern bis hin zu Projektentwicklern und Infrastrukturfinanzierern mit einem Schwerpunkt auf Entwicklungsländer. Die GIB setzt unter anderem auf die Entwicklung von führenden Standards im Infrastrukturbereich und das Capacity Building der verschiedenen Akteure des öffentlichen Sektors vor Ort.

⁶⁰ <http://www.responsability.com>

⁶¹ <http://www.blueorchard.com>

⁶² <http://www.obviam.ch>

⁶³ <https://symbioticsgroup.com>

⁶⁴ <http://www.gib-foundation.org>

6.3 Übersicht Klimafinanzierung MDBs (2011-2017) und Instrumente

Die MDBs gehören zu den wichtigsten Akteuren bei der Erreichung des Klimafinanzierungsziels von 100 Mrd. USD pro Jahr ab 2020. Auch bei der Erreichung des fairen Anteils der Schweiz von 450-600 Mio. USD, spielen sie eine Schlüsselrolle. Wichtig ist deshalb, dass sich die Schweiz einen angemessenen Anteil der Klimafinanzierung sowie der Mobilisierung privater Mittel für Klimafinanzierung anrechnen kann.

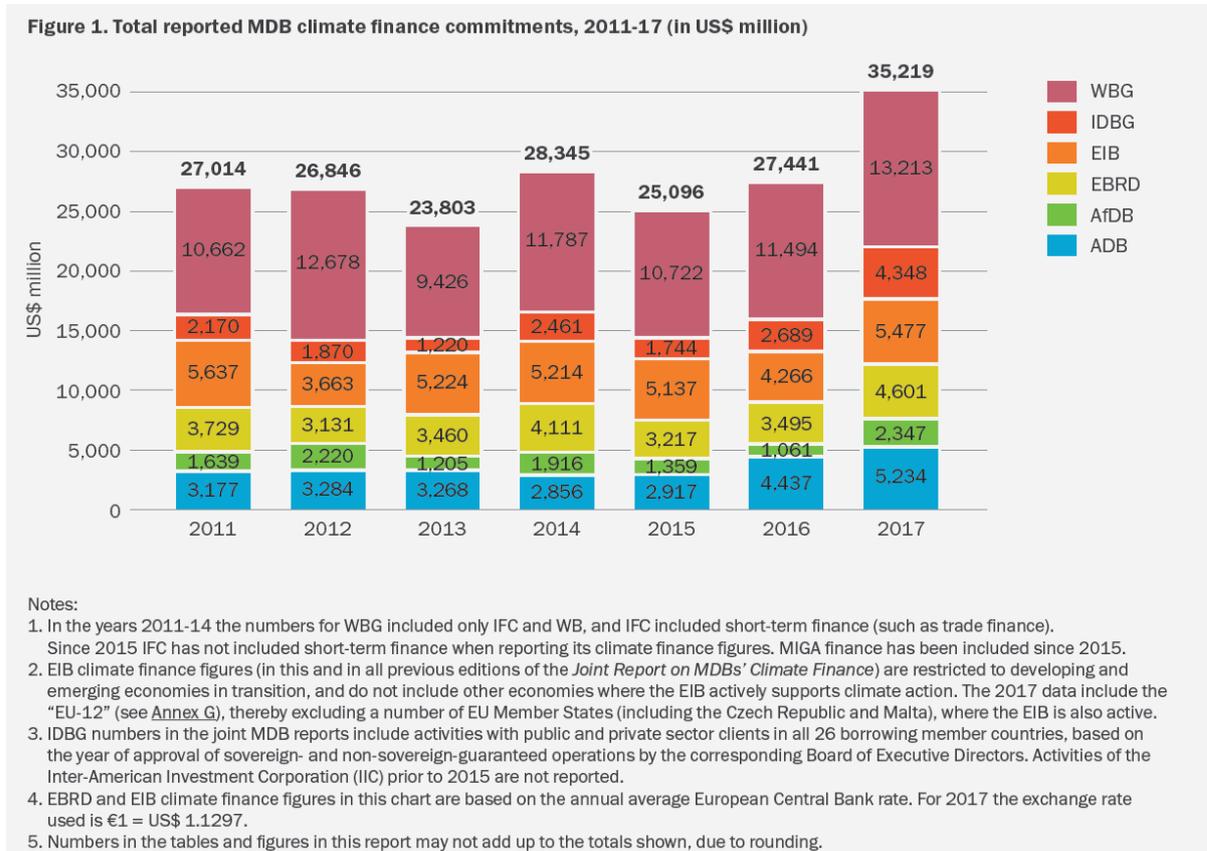


Abbildung 9: 2017 Joint Report on MDBs' Climate Finance, S. 4.

MDB-Finanzierung für Adaptionmassnahmen nach Instrument (2017)

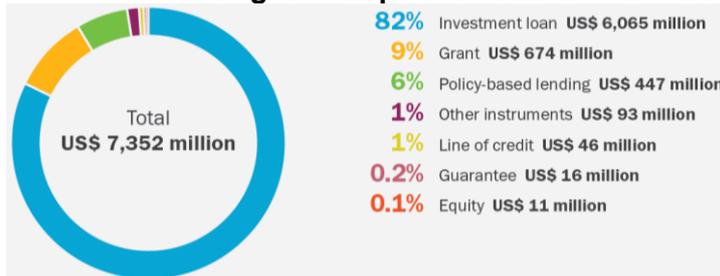


Abbildung 10: 2017 Joint Report on MDBs' Climate Finance, S. 14.

MDB-Finanzierung für Mitigationsmassnahmen nach Instrument (2017)



Abbildung 11: 2017 Joint Report on MDBs' Climate Finance, S. 16.

6.4 Auswertung der Instrumentenauswahl zur direkten Mobilisierung

Um die in diesem Konzept genannten Schweizer Finanzierungsmodalitäten zur direkten Mobilisierung privater Mittel einzuordnen, wurde nachfolgende Tabelle erstellt. Für jede Modalität wurde eine Ampel-Bewertung vorgenommen, welche jeweils die bisherige Mobilisierung, das Mobilisierungspotential und die Anrechenbarkeit der direkten Mobilisierung privater Mittel berücksichtigt. Es handelt sich hier nur um eine Gesamtansicht der jeweiligen Modalität und nicht um eine spezifische Analyse aller darin benutzter Instrumente-Kategorien.

Die Tabelle zeigt, dass von allen Finanzierungsmodalitäten **PIDG** als einziger mit grün bewertet wird. PIDG hat bereits in der Vergangenheit eine hohe Mobilisierung bewiesen und gleiches wird auch für die nächsten Jahre erwartet, sofern sich das SECO weiterhin daran beteiligt.

Auch **SIFEM**, **SERV** und der **Technologiefonds** hätten theoretisch ein hohes Potential für die direkte Mobilisierung privater Mittel. Alle drei haben aber primär andere Aufgaben als die Mobilisierung privater Mittel zur Klimafinanzierung, die SERV arbeitet zudem sowieso nachfrageorientiert und der Technologiefonds unterstützt kaum Unternehmen, deren Produkte und Projekte Entwicklungsländern zu Gute kommen. Die Beiträge dieser drei können deshalb nicht für die Klimafinanzierung der Schweiz eingeplant werden und SERV sowie die Technologiefonds werden mit rot bewertet. Da die strategischen Ziele von SIFEM für die Periode ab 2021 wieder angepasst werden, wird sie mit gelb bewertet. Sofern SIFEM, SERV oder die Technologiefonds aber relevante Beiträge ausweisen, werden diese natürlich immer angerechnet.

Obwohl **REPIC** eine gewisse direkte Mobilisierung privater Mittel ausweisen konnte, so bleibt dieser Betrag eher gering. Da REPIC sich einzig Zuschüssen bedient, ist der finanzielle Aufwand zur Mobilisierung deutlich höher, als dies z.B. bei PIDG der Fall ist. Deshalb bleibt das Potential für eine erhöhte Mobilisierung durch REPIC in dessen jetziger Ausgestaltung eher beschränkt und wurde eine gelbe Bewertung vorgenommen.

SREP trug bisher jeweils in moderater Höhe zur direkten Mobilisierung privater Mittel bei und könnte je nach Fokussierung einer Schweizer Beteiligung auch in Zukunft eine Option sein. Momentan ist aber immer noch angedacht, dass die CIFs und damit auch SREP auslaufen, sobald ihre Arbeit von den MDBs und den Finanzierungsmechanismen der UNFCCC übernommen werden kann. Damit wäre diese Option natürlich vom Tisch und deshalb wird SREP mit gelb bewertet.

Öffentlicher Akteur	Finanzierungsmodalität		Instrumente		Direkte Mobilisierung privater Mittel			Bewertung
	Bilateral	Multi-Bilateral	Kategorien	Beispiele für Unterkategorien	Bisher	Potential	Anrechenbarkeit	
SECO		PIDG	Zuschüsse	z.B. für Kosten im frühen Stadium der Projektentwicklung	Hoch	Hoch	Ja. OECD-DAC- oder TWG-Methoden.	
			Darlehen & Kapitalbeteiligungen	z.B. verschiedene Schuldinstrumente (Debt); langfristige Schuldverschreibungen (Long-Term Debt), Mezzaninefinanzierungen (Mezzanine Finance)				
			Garantien	z.B. partielle Garantien zur Kreditverbesserung, um lokale Schuldinstrumente zu erleichtern				
SECO, DEZA, BAFU, BFE	REPIC		Zuschüsse	z.B. partielle Finanzierungen	Niedrig	Mittel	Ja. OECD-DAC-Methoden.	
SECO		SREP	Zuschüsse	z.B. rückzahlbare Zuschüsse (Returnable Grants)	Mittel	Mittel	Ja. Leicht angepasste TWG-Methode.	
			Darlehen	verschiedene Schuldinstrumente				
			Kapitalbeteiligungen	z.B. Direkt-, oder Quasibeteiligungen (Direct- or Quasi-Equity/Shareholding)				
			Garantien	z.B. First-Loss-Garantien				
SIFEM		X	Darlehen	verschiedene Schuldinstrumente	Mittel	Hoch	Ja. OECD-DAC-Methoden.	
			Kapitalbeteiligungen	z.B langfristige Eigenkapitalpositionen in Risikokapitalfonds (Private Equity Funds), welche sich an lokalen KMU und schnell wachsenden Unternehmen beteiligen				
SERV	X	X	Garantien	z.B. Rückversicherungen (Re-Insurances), Exportrisiko- und weitere Versicherungen (Insurances)	Niedrig	Hoch	Ja. OECD-DAC Methoden. Die Anrechenbarkeit der Transaktionen durch Ausfuhrkreditagenturen ist international umstritten. Gerade die Additionalität wird in Frage gestellt.	
BAFU		Technologiefonds	Garantien	Ausschliesslich Solidarbürgschaften	Niedrig	Hoch	Ja. OECD-DAC Methode, falls die Produkte und Projekte der Unternehmen, Entwicklungsländern zu Gute kommen.	

Tabelle 5: Auswertung der Instrumentenauswahl zur direkten Mobilisierung

