



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

Executive Summary

Konzept zur verstärkten Mobilisierung des Privatsektors für klimafreundliche Investitionen in Entwicklungsländern

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

06. Mär. 2019



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

Übersicht

Auftrag: 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, durch die interdepartementale Plattform zu internationalen Finanzierungsfragen im Klima- und Umweltbereich (PLAFICO) erstellt. Es handelt sich um ein technisches Grundlagenpapier der PLAFICO-ExpertInnen (SECO, DEZA, BAFU, EDA-ASA und EFV).

Kontext: Die entwickelten Länder haben 2009 unter der UNO-Klimarahmenkonvention beschlossen, für klimarelevante Investitionen in Entwicklungsländern 100 Mia. USD pro Jahr ab 2020 aus öffentlichen und privaten Quellen zu mobilisieren. Der Bundesrat hat 2017 im Bericht *Internationale Klimafinanzierung* festgehalten, einen massgeblichen Teil des von der Schweiz zu leistenden fairen Anteils an diesen 100 Mia. USD, via mobilisierte private Mittel zu erbringen.

Gezielte Aktivitäten öffentlicher Akteure zur Mobilisierung privater Mittel stehen heute im Mittelpunkt der «from billions to trillions» Diskussion um die Erfüllung der UNO-Agenda 2030, dem Klimaübereinkommen von Paris und der Addis Ababa Action Agenda. Auch national steht das Thema Klimafinanzierung mehr denn je im Fokus von Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

Inhalt: Im vorliegenden Konzept werden die für eine erhöhte Mobilisierung privater Mittel relevanten Herausforderungen in der Methodenentwicklung, der Datenerfassung und der internationalen Berichterstattung aufgezeigt, die Akteure und Instrumente der Schweizer internationalen Klimafinanzierung genauer analysiert und Parallelen sowie Unterschiede zu den Portfolios und Mobilisierungsansätzen weiterer Geberländer beleuchtet.

Mit den Klimafinanzierungszahlen von 2017 und unter Berücksichtigung von konservativen Annahmen bei der bisherigen Mobilisierung privater Mittel werden zudem zwei Szenarios erstellt: Jeweils eines für die Erreichung des unteren Endes (450 Mio. USD) und eines für die Erreichung des oberen Endes (600 Mio. USD) des fairen Anteils der Schweiz. Der Bundesrat hat diese Bandbreite von 450-600 Mio. USD unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und des Verursacherprinzips definiert. Für eine erhöhte Mobilisierung privater Mittel in den kommenden Jahren werden schlussendlich vier zentrale Faktoren identifiziert, welche zwingend berücksichtigt werden müssen.

Auswirkungen: Basierend auf den Ergebnissen haben die PLAFICO-DirektorInnen am 22. Oktober 2018 eine Reihe von Empfehlungen verabschiedet. Zusammen mit dem technischen Grundlagenpapier sollen diese in die Arbeiten an der Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2021-2024 einfließen. In Form dieser Botschaft erfüllt der Bundesrat auch das Anliegen aus Schlussfolgerung Nr. 4 des Berichts *Internationale Klimafinanzierung*, bezüglich der Prüfung einer erhöhten Mobilisierung privater Mittel.

Ergebnisse

Szenarios: Das untere Ende des fairen Anteils der Schweiz (Bandbreite von 450-600 Mio. USD) wird mit dem bestehenden Portfolio der internationalen Zusammenarbeit (IZA) sowie den weiteren klimarelevanten Finanzierungen durch die Bundesverwaltung erreicht. Das obere Ende der Bandbreite wäre hingegen nur durch ein signifikantes Wachstum der Mobilisierung privater Mittel durch bilaterale und multi-bilaterale Instrumente der Schweiz möglich. Das bisherige IZA-Portfolio ist hierfür ungeeignet. Es müssten deshalb der Ausbau geeigneter bestehender Initiativen, der Einsatz neuer Instrumente, sowie die hierfür notwendigen Ressourcen geprüft werden.

Schlussfolgerung: Die Zielvorgabe für die internationale Klimafinanzierung der Schweiz sollte nicht am Minimum der vom Bundesrat festgelegten Bandbreite ausgerichtet werden. Jährliche Schwankungen in den bilateralen und multi-bilateralen Projektfinanzierungen, unterschiedliche Projektlaufzeiten, Währungsschwankungen, potentielle Budgetkürzungen und Zeitverzögerungseffekte in der Anrechnung von multilateralen Mitteln sowie die allgemeine Trägheit des IZA-Portfolios sind nur einige der Effekte, welche die Höhe der internationalen Klimafinanzierung der Schweiz auch in Zukunft beeinflussen werden. Ein gewisser finanzieller Spielraum zwischen Zielvorgabe und Mindestanforderung ist deshalb unabdingbar.

Vier zentrale Faktoren: Die für einen gewissen finanziellen Spielraum zwischen Zielvorgabe und Mindestanforderung notwendige Erhöhung der Mobilisierung privater Mittel muss eine Reihe von miteinander verbundenen Faktoren berücksichtigen. Als Grundsatz gilt, dass die Unterstützung von Entwicklungsländern zur Eindämmung & Anpassung an den Klimawandel ein integraler Bestandteil nachhaltiger Entwicklung ist. Für die Schweiz bleibt deshalb weiterhin die entwicklungs- und klimarelevante Wirksamkeit eines Projektes das zentrale Kriterium für eine Unterstützung.

1 Bei der **Datenerfassung** müssen unter Abwägung des notwendigen Aufwands und des zu erwartenden Ertrags die privat mobilisierten Mittel systematischer gemessen und rapportiert werden. Bei Beiträgen an neue Initiativen muss mit allen beteiligten öffentlichen Akteuren sichergestellt werden, dass die Verhältnisse vertraglich so ausgelegt bzw. geregelt sind, dass sich private Mittel anteilmässig anrechnen lassen und keine Doppelzählung stattfindet. Bei erhöhter Konzentration des IZA-Portfolios auf anrechenbare Mobilisierung muss garantiert werden, dass wichtige Massnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen, in Zukunft weiterhin finanzielle Unterstützung erhalten.

2 Die **Wahl der Instrumente**, z.B. Zuschüsse, Darlehen, Beteiligungen oder Garantien, kann einen entscheidenden Einfluss auf die Mobilisierung privater Mittel haben. Je nach Kontext und Ausgestaltung einer Initiative haben Instrumente ein unterschiedliches Mobilisierungspotential. Die Höhe der Anrechnung mobilisierter privater Mittel an beteiligte öffentliche Akteure ist dabei von der Art der Beteiligung, den Empfängerländern und vielen anderen Faktoren abhängig. Gegenwärtig setzt die Schweiz Zuschüsse ein und operiert nur über Intermediäre mit anderen Instrumenten. Die Zuschüsse werden oft in der Form technischer Unterstützung sowie zum Kapazitätsaufbau vergeben. Idealerweise werden dadurch die Rahmenbedingungen verbessert und umfangreiche private Investitionen ausgelöst. Diese sind aber nur schwer ausreichend kausal nachweisbar und deshalb kaum anrechenbar. Für eine verstärkte Mobilisierung privater Mittel müsste die Schweiz somit vermehrt in Intermediäre investieren und/oder sie könnte intern Kapazitäten aufbauen, um den Einsatz von neuen Instrumenten zu ermöglichen. Hinsichtlich einer breiteren Instrumentenpalette müssten aber die rechtlichen Voraussetzungen, sowie mögliche Vor- und Nachteile in Bezug auf die APD-Quote abgewogen werden.

3 Die Schweizer IZA **priorisiert** ihr Engagement auch **geografisch**. Während sich die DEZA eher auf ärmere Entwicklungsländer fokussiert, arbeitet das SECO vorwiegend in fortgeschrittenen Entwicklungsländern. Das Mobilisierungspotential ist abhängig vom politischen sowie ökonomischen Kontext und somit auch vom jeweiligen geografischen Umfeld. In ärmeren Entwicklungsländern und im fragilen Kontext sind die Investitionsrisiken (politische Risiken, rechtliche Unsicherheiten etc.) meist sehr hoch, die finanzielle Absorptionskapazität beschränkt und es existiert oft kein finanzkräftiger lokaler Privatsektor. Ein Fokus der Klimainvestitionen auf fortgeschrittene Entwicklungsländer dürfte somit die Mobilisierung privater Mittel erleichtern, würde aber die regionale Ausrichtung der IZA tangieren. Damit auch progressive ärmere Entwicklungsländer berücksichtigt werden, müssten bei der Länderwahl bzw. Gewichtung Partnerländer bevorzugt werden, welche eine hohe Bereitschaft für Transformation, gute Rahmenbedingungen und die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor mitbringen. Auch in Zukunft dürfen ärmere Entwicklungsländer auf angemessene Unterstützung durch die Schweiz zählen, sei dies durch bilaterale Programme oder z.B. multilaterale Fonds zugunsten von Ländern mit niedrigem Einkommen.

4 Das **Gleichgewicht** in der Finanzierung von **Adaptions- und Mitigationsmassnahmen** ist ein internationales Markenzeichen der Schweizer IZA. Es befriedigt eine zentrale Forderung der ärmeren Entwicklungsländer in den UN-Klimaverhandlungen. Für eine hohe Mobilisierung des Privatsektors sind Mitigationsmassnahmen meist besser geeignet. 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 zum Hochwasserschutz. Gerade im urbanen Bereich gibt es aber Adaptionsmassnahmen, welche auch für den Privatsektor attraktiv sind, sofern notwendige institutionelle und gesetzliche Voraussetzungen geschaffen werden. Projekte in fortgeschrittenen Entwicklungsländern haben auch hier prinzipiell ein höheres Mobilisierungspotential. Geografisch bisher nicht oder nur schwach gebundene IZA-Mittel müssten deshalb vermehrt in solche Projekte investiert werden. Die Klimawirkung sowie das Gleichgewicht von Mitigations- und Adaptationsfinanzierung in Zuschussäquivalenten müssten dabei weiterhin im Vordergrund stehen.

Anhang: Empfehlungen der PLAFICO-DirektorInnen (22.10.2018)

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. RE-PIC) 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.
- 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.