



Internationale Klimafinanzierung

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats der
ausserpolitischen Kommission des Nationalrats 15.3798
vom 2. Juli 2015

10. Mai 2017

Übersicht

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat das Postulat „Internationale Klimafinanzierung“ der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats (15.3798) vom 2. Juli 2015. Dieses beauftragt den Bundesrat, aufzuzeigen, zu welchen finanziellen Beiträgen an die internationale Klimafinanzierung die Schweiz ab 2020 verpflichtet werden könnte und wie diese zu finanzieren wären.

Gemäss den bestehenden rechtlichen Grundlagen hat die Schweiz keine quantifizierte verbindliche Verpflichtung, Beiträge an die internationale Klimafinanzierung zu leisten. Das Ziel, ab 2020 insgesamt 100 Milliarden USD pro Jahr aus öffentlichen und privaten Quellen zu mobilisieren, ist ein politisches Ziel, zu dem sich die Industrieländer gemeinsam verpflichtet haben. Es beruht auf deren allgemeinen Verpflichtung, die Entwicklungsländer bei der Umsetzung der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) und des Übereinkommens von Paris zu unterstützen. Wie viel jeder Industriestaat einzeln beizutragen hat, wurde international bis heute nicht vereinbart.

Basierend auf einer gewichteten Betrachtung der beiden Kriterien „wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Schweiz“ und „Verursacherprinzip“ geht der Bundesrat davon aus, dass sich der faire Anteil der Schweiz an das gemeinsame Finanzierungsziel der Industriestaaten auf 450 bis 600 Millionen USD pro Jahr belaufen dürfte. Zur Erreichung des Schweizer Anteils beabsichtigt der Bundesrat, öffentliche Mittel aus bestehenden Quellen sowie zu einem massgeblichen Teil mobilisierte private Mittel zu verwenden. Dazu wird er prüfen, inwieweit in der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz vermehrt Instrumente zur Mobilisierung privater Mittel eingesetzt werden sollen oder neue Partnerschaftsmodelle mit dem Privatsektor möglich sind, welche die Mobilisierung privater Mittel begünstigen. Zudem wird der Bundesrat in seiner internationalen Zusammenarbeit verstärkt darauf achten, dass die unterstützten Programme und Projekte zu einer kohlenstoffarmen und gegenüber Klimaänderungen widerstandsfähigen Entwicklung beitragen. Die öffentlichen Mittel für die internationale Klimafinanzierung der Schweiz sollen wie bis anhin schwergewichtig aus den Rahmenkrediten für die internationale Zusammenarbeit und ergänzend aus dem Rahmenkredit Globale Umwelt finanziert werden.

Inhaltsverzeichnis

1 Auftrag	5
1.1 Ausgangslage.....	5
1.2 Auftrag und Vorgehen.....	5
2 Rechtlicher und politischer Kontext	5
2.1 Rechtliche Grundlagen	5
2.2 Klärung von Begriffen und Konzepten.....	7
2.2.1 Klimafinanzierung.....	7
2.2.2 Klimafinanzierung als Teil der Entwicklungsfinanzierung.....	7
2.2.3 Mobilisierte private Klimafinanzierung	8
2.3 Stand der internationalen Klimafinanzierung.....	9
2.4 Position und Rolle der Schweiz in den internationalen Klimaverhandlungen.....	11
2.5 Umlenkung der globalen Finanzströme zur Unterstützung einer emissionsarmen und klimaresilienten Entwicklung.....	12
3 Mögliche finanzielle Beiträge der Schweiz ab 2020	12
3.1 Keine quantifizierte rechtlich verbindliche Verpflichtung für einzelne Staaten	12
3.2 Fairer Anteil der Schweiz am Finanzierungsziel von 100 Milliarden USD.....	13
3.2.1 Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Verursacherprinzip	13
3.2.2 Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Mitteln.....	14
3.3 Mögliche finanzielle Beiträge der Schweiz nach 2025.....	14
4 Finanzierung der möglichen Beiträge der Schweiz ab 2020	15
4.1 Optionen zur Finanzierung des fairen Anteils der Schweiz ab 2020.....	15
4.1.1 Anstieg öffentlicher Beiträge durch Erhöhung der APD-Leistungen.....	15
4.1.2 Erschliessung neuer und zusätzlicher Finanzierungsquellen.....	15
4.1.3 Stärkere Berücksichtigung des Klimawandels in der Entwicklungszusammenarbeit	16
4.1.4 Stärkere und systematischere Mobilisierung des Privatsektors	16
4.2 Auswirkungen auf die Zusammenarbeitsformen	18
4.3 Schlussfolgerungen	18

Abkürzungsverzeichnis

APD	Aide Publique au Développement (öffentliche Entwicklungshilfe)
APK-N	Aussenpolitische Kommission des Nationalrats
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BIP	Bruttoinlandprodukt
BNE	Bruttonationaleinkommen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
CHF	Schweizer Franken
DAC	Development Assistance Committee; Entwicklungshilfeausschuss der OECD
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
GCF	Green Climate Fund; Grüner Klimafonds
GEF	Global Environment Facility; Globale Umweltfazilität
EDA/ASA	Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten/Abteilung für sektorische Aussenpolitiken
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
IEA	International Energy Agency; Internationale Energieagentur
IMF	International Monetary Fund; Internationaler Währungsfonds
NGO	Non Governmental Organisation; Nichtregierungsorganisation)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SIFEM	Swiss Investment Fund for Emerging Markets
TCFD	Task Force on Climate-related Financial Disclosures
UNFCCC	UN Framework Convention on Climate Change; Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (Klimakonvention)
USD	US Dollar

1 Auftrag

1.1 Ausgangslage

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat das Postulat „Internationale Klimafinanzierung“ der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats (15.3798) vom 2. Juli 2015. Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

„Der Bundesrat wird gebeten, in einem Bericht aufzuzeigen, zu welchen Beiträgen an die internationale Klimafinanzierung die Schweiz ab 2020 verpflichtet werden könnte und wie diese zu finanzieren wären.“

Der Bundesrat beantragte am 19. August 2015 die Annahme des Postulats. Der Nationalrat hat das Postulat am 1. Dezember 2015 angenommen.

1.2 Auftrag und Vorgehen

Mit dem Postulat 15.3798 wird der Bundesrat beauftragt aufzuzeigen, zu welchen finanziellen Beiträgen an die internationale Klimafinanzierung die Schweiz ab 2020 verpflichtet werden könnte und wie diese zu finanzieren wären. Der vorliegende Bericht ist in drei Teile gegliedert: (1) rechtlicher und politischer Kontext, (2) mögliche finanzielle Beiträge der Schweiz ab 2020 sowie (3) Finanzierung dieser Beiträge.

2 Rechtlicher und politischer Kontext

2.1 Rechtliche Grundlagen

Der globale anthropogene Klimawandel und dessen negative Auswirkungen sind eine grenzüberschreitende Problematik, die auf nationalstaatlicher Ebene allein nicht gelöst werden kann. 1992 wurde das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (Klimakonvention)¹ als erste gemeinsame Antwort der internationalen Staatengemeinschaft auf die Bedrohung von Klimaänderungen durch den Anstieg von Treibhausgasemissionen verabschiedet. Oberstes Ziel der 1994 in Kraft getretenen Klimakonvention ist es, die Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau zu stabilisieren, das jede gefährliche Störung des Klimas ausschliesst.²

Die Klimakonvention enthält eine generelle Verpflichtung der Vertragsparteien, Massnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen zu ergreifen, wobei die Staaten *gemäss ihrer gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung und ihren jeweiligen Kapazitäten* einen Beitrag leisten sollen.³ Mit diesem Prinzip trägt die Klimakonvention den unterschiedlichen Gegebenheiten und Möglichkeiten von Industrie- und Entwicklungsländern Rechnung. Die in verschiedenen Artikeln der Klimakonvention geregelte finanzielle Unterstützung der Entwicklungsländer durch die entwickelten Staaten⁴ beruht auf dem Grundverständnis „Unterstützung im Austausch gegen Verpflichtung“. Die Entwicklungsländer gehen Verpflichtungen zugunsten des globalen Klimaschutzes ein und erhalten im Gegenzug Unterstützung von den entwickelten Ländern in Form von finanziellen Mitteln, neuen klimafreundlichen Technologien und Hilfe beim Aufbau von Wissen und Fähigkeiten. Dazu gehören bspw. Aufgaben wie die Erstellung von nationalen Treibhausgasinventaren, die Formulierung und Umsetzung von Klimapolitiken sowie die Berichterstattung darüber.⁵ Die von den Industrieländern für

¹ SR 0.814.01

² Vgl. Artikel 2 der Klimakonvention. Die Klimakonvention ist seit 21. März 1994 in Kraft. 196 Staaten haben sie ratifiziert, darunter die Schweiz am 10. November 1993.

³ Auf Englisch „in accordance with their common, but differentiated responsibilities and respective capabilities“.

⁴ Die Begriffe „Industrieländer“ und „entwickelte Länder“ werden hier synonym verwendet. Jene Vertragsparteien der Klimakonvention, die zur Zeit der Ausarbeitung der Konvention 1990 Mitglied der OECD waren oder Mitglied der Europäischen Union sind (vgl. Anhang II der Klimakonvention), sind gemäss Artikel 4.3 der Klimakonvention zu finanziellen Leistungen an Entwicklungsländer verpflichtet.

⁵ UNFCCC, Artikel 4 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 12 Absatz 1.

klimarelevante Projekte zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel müssen dabei *angemessen und voraussehbar* sowie *neu und zusätzlich* sein. Weder die Klimakonvention noch spätere Beschlüsse der Vertragsparteienkonferenzen definieren indes diese Eigenschaften näher. Die entwickelten Länder sind laut Klimakonvention zudem verpflichtet, jene Entwicklungsländer zu unterstützen, die besonders stark von den Folgen des Klimawandels betroffen sind. Dies impliziert eine Beteiligung an den Kosten, die durch die Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels entstehen.⁶

Internationale Klimafinanzierung ist somit eine gemeinsame Verpflichtung der Industrieländer. Wie viel jedes entwickelte Land einzeln beizutragen hat, wurde international bis heute nicht vereinbart. Die Klimakonvention hält lediglich fest, dass eine angemessene Lastenverteilung unter den Vertragsparteien wichtig ist.⁷ Das im Dezember 2015 ausgehandelte Klimaübereinkommen von Paris wiederholt und bekräftigt die Verpflichtung der entwickelten Länder, die Entwicklungsländer bei der Umsetzung von Aktivitäten in den Bereichen Vermeidung oder Verringerung von Treibhausgasemissionen (Mitigation) und Anpassung an die Folgen des Klimawandels (Adaptation) finanziell zu unterstützen.⁸ Neu sind unter dem Übereinkommen von Paris erstmals auch Nicht-Industrieländer eingeladen, finanzielle Beiträge zur Unterstützung der Entwicklungsländer zu leisten.⁹ Mit dieser wichtigen Ergänzung wurde die traditionelle, aufgrund der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung in den letzten 20 Jahren überholte Zweiteilung des internationalen Klimaregimes in entwickelte Länder und Entwicklungsländer, zumindest teilweise überwunden. Gleich wie die Klimakonvention macht auch das Übereinkommen von Paris keine Angaben zu einem Verteilschlüssel unter den Industriestaaten. Der Bundesrat hat in seinen Antworten auf verschiedene parlamentarische Vorstösse erklärt, dass die Schweiz bereit sei, einen fairen Beitrag zur internationalen Klimafinanzierung zu leisten, ohne dies zu quantifizieren.¹⁰

An der Vertragsparteienkonferenz der Klimakonvention im Jahr 2010 in Cancún sagten die entwickelten Länder zu, gemeinsam ab 2020 jährlich 100 Milliarden USD für Klimaschutzmassnahmen in Entwicklungsländern aus öffentlichen, privaten und alternativen Finanzierungsquellen zu mobilisieren.¹¹ Im Gegenzug verpflichteten sich die Entwicklungsländer dazu, ihre Treibhausgasemissionen zu verringern und in transparenter Weise darüber zu berichten. Ein Verteilschlüssel unter den entwickelten Staaten wurde nicht festgelegt, und das Verhältnis zwischen öffentlichen, alternativen und privaten Mitteln blieb offen. Das in Cancún verabschiedete Finanzierungsziel wurde an der Vertragsparteienkonferenz im Dezember 2015 in Paris mit Geltungsdauer bis 2025 bestätigt. Gleichzeitig wurde beschlossen, dass die entwickelten Staaten in regelmässigen Abständen über die als Klimafinanzierung zur Verfügung gestellten oder mobilisierten Mittel berichten, wobei auch andere Staaten dazu ermutigt werden. Ferner einigte sich die Staatengemeinschaft darauf, dass die entwickelten Staaten eine „Roadmap“ präsentieren würden, in der sie aufzeigen, auf welche Weise sie bis 2020 das Erreichen des gemeinsamen Ziels von mobilisierten 100 Milliarden USD pro Jahr sicherstellen werden.

Die öffentlichen Beiträge der Schweiz zugunsten von Klimaschutzmassnahmen in Entwicklungsländern beruhen zum einen auf dem Bundesgesetz vom 19. März 1976¹² über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe. Dieses bestimmt in Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe e, dass die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit die Herstellung und Wahrung des ökologischen und demografischen Gleichgewichts zum Ziel hat. Zum anderen ermächtigt das Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983¹³ in Artikel 53 Absatz 1 Buchstabe d den Bund, Beiträge an Fonds zur Unterstützung von Ent-

⁶ UNFCCC, Artikel 4 Absatz 4.

⁷ UNFCCC, Artikel 4 Absatz 3 in fine.

⁸ Übereinkommen von Paris, Artikel 9 Absatz 1.

⁹ Übereinkommen von Paris, Artikel 9 Absatz 2.

¹⁰ Vgl. Stellungnahmen des Bundesrates zum Postulat APK-N (15.3798), zur Interpellation Ingold (16.3027) und zur Interpellation Nussbaumer (15.3990).

¹¹ 1/CP.16 Paragraph 98. Der Entscheid stützt sich auf Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe h der Klimakonvention.

¹² SR 974.0

¹³ SR 814.01

wicklungs- und Transitionsländern bei der Umsetzung von internationalen Umweltabkommen zu gewähren.

2.2 Klärung von Begriffen und Konzepten

2.2.1 Klimafinanzierung

Unter Klimafinanzierung versteht man gemeinhin die Finanzierung von Aktivitäten zur Vermeidung oder Verringerung von Treibhausgasemissionen (Mitigation) sowie zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels (Adaptation). Im Kontext der Klimakonvention und des Übereinkommens von Paris stehen dabei die Finanzflüsse von den entwickelten Ländern zu den Entwicklungsländern im Vordergrund. Diese können im Rahmen der bilateralen oder der multilateralen Zusammenarbeit erfolgen und unterschiedliche Finanzinstrumente umfassen. Neben den klassischen Zuschüssen kommen heute vermehrt auch andere Finanzinstrumente wie zinsgünstige Darlehen, Garantien oder Equity-Investitionen zum Einsatz.¹⁴ Die Klimafinanzierung folgt damit einem allgemeinen in der Entwicklungsfinanzierung sichtbaren Trend hin zu einer Verbreiterung der Instrumentenpalette.

Der Begriff „Klimafinanzierung“ wird weder in der Klimakonvention noch im Übereinkommen von Paris definiert.¹⁵ Die Beschlüsse der Klimakonferenz von 2010 machen aber klar, dass sich das Endziel der Klimakonvention – die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird¹⁶ – nur unter Einbezug privater Mittel erreichen lässt. Mangels einer allgemein anerkannten Definition von Klimafinanzierung interpretieren Entwicklungsländer und entwickelte Länder teilweise sehr unterschiedlich, was als Klimafinanzierung gelten soll und was nicht. Verschiedene Entwicklungsländer argumentieren, dass Klimafinanzierung zugunsten von Entwicklungsländern im Kontext der Klimakonvention nur aus öffentlichen Mitteln stammen dürfe. Umgekehrt herrscht auf Seiten der entwickelten Länder die Auffassung vor, dass Klimafinanzierung zu einem wesentlichen Teil private Mittel umfassen müsse, da die Herausforderungen des Klimawandels die Finanzierungsmöglichkeiten des öffentlichen Sektors überstiegen und eine wirksame internationale Klimapolitik ohne den Einbezug des Privatsektors unrealistisch sei. Umstritten ist auch, wie private Mittel an das staatliche Finanzierungsziel von 100 Milliarden USD ab 2020 anzurechnen sind.

Die meisten Industrieländer legen in ihrer Berichterstattung die verwendeten Begriffsdefinitionen und die Berechnungsweise umfassend und transparent dar. Für die mit öffentlichen Mitteln geleistete Klimafinanzierung orientiert sich die Schweiz dabei an den Vorgaben des Entwicklungshilfeausschusses (DAC) der OECD. Im Einklang mit diesen deklariert sie ihre staatlichen Klimafinanzierungsbeiträge als öffentliche Entwicklungshilfe (APD).¹⁷

2.2.2 Klimafinanzierung als Teil der Entwicklungsfinanzierung

Der globale Klimawandel bedroht die in den letzten Jahrzehnten erreichten Fortschritte in der Armutsbekämpfung und erschwert den wirtschaftlichen Aufschwung in vielen Entwicklungsländern. Die ärmsten Länder dieser Welt sind besonders stark von den Folgen des Klimawandels betroffen, da ihre Volkswirtschaften häufig landwirtschaftlich geprägt sind und dadurch eine erhöhte Verletzlichkeit gegenüber veränderten klimatischen Bedingungen aufweisen. Ausserdem ist die Anpassungsfähigkeit in diesen Ländern aufgrund fehlender Ressourcen und Möglichkeiten eingeschränkt. Umgekehrt bietet sich in vielen Entwicklungsländern und insbesondere in wirtschaftlich aufstrebenden Schwellenländern ein grosses ungenutztes Potential zur Verringerung ihrer Treibhausgasemissionen. Dieses Potential wirksam

¹⁴ Um eine Vergleichbarkeit der Beiträge zu ermöglichen, werden diese in der Regel in Äquivalente von Zuschüssen (grant-equivalents) umgerechnet.

¹⁵ Eine breit gefasste Definition existiert seit 2014 von Seiten des beratenden Finanzkomitees unter der Klimakonvention (Standing Committee on Finance). Demnach gelten alle Finanzierungen zugunsten einer kohlenstoffarmen und an die Klimaänderungen angepassten Entwicklung als Klimafinanzierung. Vgl. Bericht des Standing Committee on Finance, Seite 17, Paragraf 4. <http://unfccc.int/resource/docs/2014/cop20/eng/05.pdf>

¹⁶ Vgl. Artikel 2 der Klimakonvention.

¹⁷ Konkret errechnet die Schweiz ihre Klimafinanzierungsbeiträge anhand der sogenannten Klimakennungen (Rio Marker) der OECD. Dabei wird zwischen den Rio-Markern „Minderung von Treibhausgasen“ und „Anpassung an den Klimawandel“ unterschieden.

auszuschöpfen, ist nicht nur im Hinblick auf die Begrenzung der globalen Erderwärmung und den Wandel hin zu einer kohlenstoffarmen Lebens- und Wirtschaftsweise von Bedeutung. Massnahmen zur Reduktion des Treibhausgasausstosses stiften darüber hinaus einen beträchtlichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nutzen in den Entwicklungsländern selbst; etwa in Form von neu entstehenden Wirtschaftszweigen und positiven Beschäftigungseffekten, einer Verbesserung der Luftqualität und dadurch eingesparten Gesundheitskosten, einer höheren Ernährungssicherheit oder einer verbesserten Versorgungssicherheit im Energiebereich.¹⁸

Diese Ausführungen verdeutlichen, dass der Klimawandel als Querschnittsthema heute in verschiedenen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit (z.B. Energieversorgung, ländliche Entwicklung, Gender, etc.) eine Rolle spielt. Klimaschutz und Entwicklungszusammenarbeit sind in diesem Verständnis nicht zwei eigenständige, klar voneinander abgrenzbare Konzepte, sondern beeinflussen sich wechselseitig. Die Finanzierung von Massnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und dessen Auswirkungen ist demnach eng mit den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit verknüpft und leistet einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der im Jahr 2015 von den Vereinten Nationen verabschiedeten Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Im Einklang mit den Beschlüssen der Klimakonferenz von 2010 lehnt die Schweiz – ebenso wie alle anderen entwickelten Staaten – daher die Interpretation einzelner Entwicklungsländer ab, wonach nur als Klimafinanzierung gelten soll, was ein Staat über das von den Vereinten Nationen festgelegte politische Ziel von 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) für öffentliche Entwicklungshilfe hinaus leistet.

2.2.3 Mobilisierte private Klimafinanzierung

Neben der öffentlichen Klimafinanzierung spielt auch die von der Privatwirtschaft geleistete Klimafinanzierung eine zentrale Rolle. Die Privatwirtschaft finanziert bereits heute Massnahmen in Entwicklungsländern zur Reduktion von Treibhausgasemissionen und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels. Die Gründe für dieses Engagements sind vielfältig. Es kann direkt profitabel sein (z.B. Investitionen in erneuerbare Energien oder die Versicherung potentieller Klimarisiken), zu einem besseren Umgang mit Klimarisiken in Unternehmen führen oder die Reputation eines Unternehmens in einer zunehmend für den Klimaschutz sensibilisierten Öffentlichkeit verbessern. Das private Engagement ist aber nicht in jedem Fall selbstverständlich. Um den Privatsektor zu klimarelevanten Investitionen in Entwicklungsländern zu ermuntern, sind günstige Rahmenbedingungen essentiell.

Wie andere traditionelle Geberstaaten hat auch die Schweiz ein Interesse an privater Klimafinanzierung und beabsichtigt, einen massgeblichen Teil ihres fairen Anteils an das kollektive Finanzierungsziel von 100 Milliarden USD via mobilisierte private Mittel zu leisten. Dabei wird Wert darauf gelegt, die begrenzten öffentlichen Mittel so einzusetzen, dass sie möglichst effektiv und ohne unerwünschte Nebeneffekte (z.B. Marktverzerrungen) zusätzliche private Mittel für den Klimaschutz mobilisieren. Dabei stellen sich verschiedene Herausforderungen:

- *Anrechenbarkeit*: Damit private Mittel an die internationale Klimafinanzierung der Schweiz angerechnet werden können, braucht es einen plausiblen Kausalzusammenhang zwischen staatlichem Handeln einerseits und privaten Klimainvestitionen in Entwicklungsländern andererseits.¹⁹ Zudem ist nachzuweisen, dass die private Investition ohne staatliche Intervention nicht getätigt worden wäre (Kriterium der Additionalität). Beitragen sich mehrere staatliche und/oder private Akteure an der Finanzierung desselben Klimaprojekts, ist darauf zu achten, dass die jeweiligen Beiträge korrekt erfasst und nicht mehrfach gezählt werden.²⁰ Investitionen in internationale Klimaschutzprojekte, die han-

¹⁸ Für Details zu diesen positiven Zusatzeffekten, vgl. den Bericht von 2014 der Weltbank "Climate-smart development: Adding up the benefits of actions that help build prosperity, end poverty and combat climate change". <http://documents.worldbank.org/curated/en/794281468155721244/Main-report>

¹⁹ Das staatliche Handeln kann verschiedene Formen annehmen, wie bspw. Ko-Finanzierung, Sensibilisierung für freiwilliges Engagement oder Regulierung.

²⁰ Eine von den entwickelten Ländern im November 2016 vorgelegte „Roadmap“ zeigt die Zusammenhänge zwischen staatlichem Handeln und privaten Klimainvestitionen auf; vgl. [http://www4.unfccc.int/Submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/261_295_131233554162587561-Roadmap%20to%20the%20US\\$100bn%20\(UNFCCC\).pdf](http://www4.unfccc.int/Submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/261_295_131233554162587561-Roadmap%20to%20the%20US$100bn%20(UNFCCC).pdf)

delbare Zertifikate generieren und an die Emissionsreduktionsziele der Staaten angerechnet werden, sind hingegen nicht an die Klimafinanzierung anrechenbar.

- *Fehlende bzw. lückenhafte und nicht vergleichbare Daten:* Die Quantifizierung mobilisierter privater Mittel setzt voraus, dass entsprechende Daten erhoben werden und öffentlich verfügbar sind. Das ist bis heute erst ansatzweise der Fall. Zum einen unterscheidet sich die Datenerfassung von einem Sektor zum anderen stark.²¹ Zum anderen sind Unternehmen aus Vertraulichkeitsgründen häufig nicht bereit, ihre Daten offenzulegen, damit diese in die offizielle Berichterstattung der Schweiz einfließen können.

2.3 Stand der internationalen Klimafinanzierung

Im Unterschied zur detaillierten Berichterstattung über die Entwicklung der Treibhausgasemissionen war das Berichtswesen der entwickelten Länder zur geleisteten Klimafinanzierung bis vor wenigen Jahren vergleichsweise rudimentär. Die von den Industrieländern im Jahr 2010 gemachten finanziellen Zusagen haben inzwischen dazu geführt, dass die Berichterstattung über die internationale Klimafinanzierung in den meisten entwickelten Ländern an politischer Bedeutung gewonnen hat und seither sukzessive stringenter geworden ist. In den letzten Jahren sind zudem zahlreiche Studien erschienen, welche die Schadenskosten durch einen ungebremsten Klimawandel quantifizierten und zum Schluss kamen, dass die volkswirtschaftlichen Kosten des Klimawandels im Falle eines Nichthandelns höher sind als bei einem frühzeitigen Eingreifen.²² Ebenso wurden von verschiedener Seite Berechnungen über die geleistete internationale Klimafinanzierung angestellt.²³ Der neuste und methodisch sorgfältigste Bericht "Climate Finance in 2013-14 and the USD 100 billion goal" wurde von der OECD zusammen mit dem Think Tank Climate Policy Initiative (CPI) im November 2015 veröffentlicht.²⁴ Demnach haben die entwickelten Länder im Jahr 2014 gemeinsam 61.8 Milliarden USD mobilisiert, verglichen mit 52.2 Milliarden USD im Jahr 2013. Davon entfielen 43.5 Milliarden USD auf den öffentlichen Sektor, 16.7 Milliarden USD auf den Privatsektor und 1.6 Milliarden USD auf staatliche Exportrisikogarantien und -kredite.

Die Schweiz hat im Jahr 2014 insgesamt 299 Millionen USD öffentliche Mittel für Klimaschutzmassnahmen in Entwicklungsländern aufgewendet. Davon floss knapp ein Drittel via Unterstützungsbeiträge an internationale Klimafonds und multilaterale Entwicklungsbanken (multilaterale Mittel), während gut zwei Drittel für spezifische Klimaprogramme und -projekte (bilaterale Mittel) verwendet wurden. Angesichts der immer stärker spürbaren Folgen des Klimawandels setzt die Schweiz heute mehr als die Hälfte ihrer öffentlichen Klimafinanzierung für Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel in Entwicklungsländern ein.

Die öffentlichen Mittel stammten grösstenteils aus den Rahmenkrediten für die internationale Zusammenarbeit sowie ergänzend aus dem Rahmenkredit Globale Umwelt, der gemäss dem Entwicklungsausschuss der OECD ebenfalls vollumfänglich der offiziellen Entwicklungszusammenarbeit (APD) angerechnet wird. Wie aus den nachstehenden Grafiken ersichtlich ist, hat die öffentliche Klimafinanzierung der Schweiz in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Diesen Anstieg ermöglicht hat zum einen die Entscheidung des Parlaments vom Februar 2011, die Mittel zur Finanzierung der öffentlichen Entwicklungshilfe bis 2015 auf 0,5 Prozent des BNE zu erhöhen, insbesondere unter Hinweis auf den grösseren Mittelbedarf zugunsten von Massnahmen in den Bereichen Klima und Wasser. Zum anderen hat die Klimathematik innerhalb der internationalen Zusammenarbeit an Bedeutung gewonnen, was sich in einer verstärkten Berücksichtigung von Klimaaspekten in Strategien, Programmen und Projekten der Entwicklungszusammenarbeit niederschlägt (sog. Mainstreaming).

²¹ Am besten ist die internationale Datenlage im Bereich der erneuerbaren Energien. Umfassende Daten zu Investitionen in den Bereichen Energieeffizienz, Transport, Land- und Forstwirtschaft gibt es dagegen nicht.

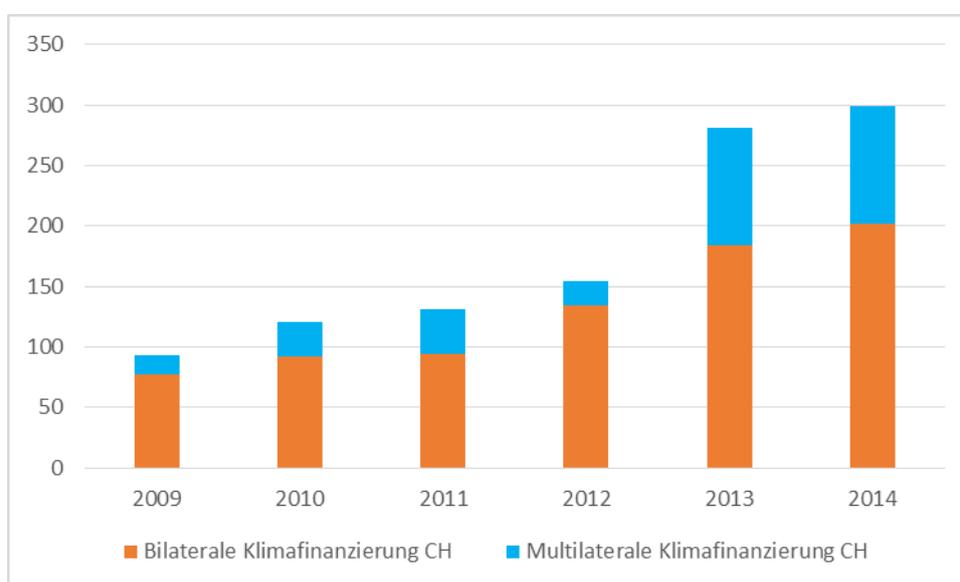
²² New Climate Economy; 2014; Better Growth, Better Climate: <http://newclimateeconomy.report/2016/misc/downloads/>
Climate Policy Initiative; 2014; Moving to a low-carbon economy: <https://climatepolicyinitiative.org/publication/moving-to-a-low-carbon-economy/>

²³ Vgl. z.B. Bericht des Klimasekretariats von 2016 und 2014: http://unfccc.int/cooperation_and_support/financial_mechanism/standing_committee/items/8034.php;

²⁴ <http://www.oecd.org/env/cc/Climate-Finance-in-2013-14-and-the-USD-billion-goal.pdf>

In der Berichterstattung gegenüber dem UNO-Klimasekretariat über die Jahre 2013 und 2014²⁵ wies die Schweiz erstmals auch *bilateral mobilisierte private Mittel* in der Höhe von 3.7 Millionen USD aus. Bei diesem konservativ berechneten Betrag handelt es sich um Klimainvestitionen, welche die Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft des Bundes SIFEM mobilisiert hat. Quantitativ stärker ins Gewicht fällt der Beitrag der Schweiz an den von den multilateralen Entwicklungsbanken mobilisierten privaten Mitteln für den Klimaschutz. Dieser beläuft sich für 2014 auf ungefähr 92 Millionen USD.²⁶ Öffentliche und mobilisierte private Mittel zusammengekommen erreichte die Klimafinanzierung der Schweiz im Jahr 2014 somit knapp 400 Millionen USD. In diesen Betrag nicht eingerechnet sind private Klimainvestitionen, welche die Schweiz durch ihre Beiträge an von multilateralen Entwicklungsbanken verwaltete Fonds, wie zum Beispiel die Klimainvestitionsfonds, mobilisiert. Aufgrund der fehlenden Datenerfassung lässt sich die Höhe dieser Beiträge zum jetzigen Zeitpunkt nicht verlässlich abschätzen.

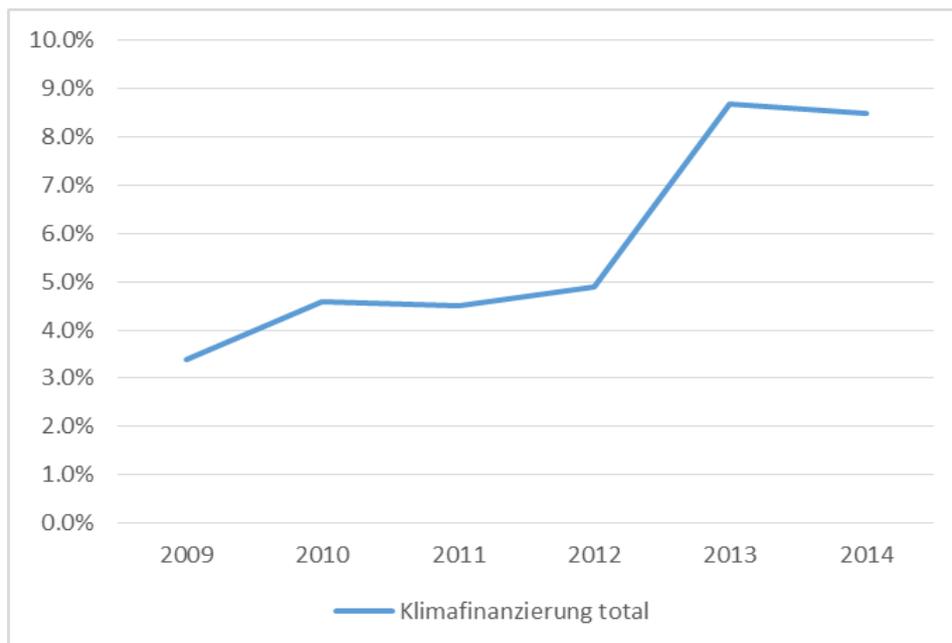
Abbildung 1: Darstellung der öffentlichen Klimafinanzierung der Schweiz in Millionen US-Dollar aufgeschlüsselt nach bilateralen und multilateralen Mittelflüssen.



²⁵ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/en/home/topics/climate/state/data/climate-reporting/national-communications-and-biennial-reports.html>

²⁶ Die Schätzung basiert auf dem durchschnittlichen Schweizer Kapitalanteil an den multilateralen Entwicklungsbanken (MDBs) und der Höhe der gemeinsamen durchschnittlichen Mobilisierungsquote der MDBs für private Klimafinanzierung. Der exakte Betrag lässt sich nicht genau berechnen, da die multilateralen Entwicklungsbanken nur kollektiv über die von ihnen mobilisierten privaten Mittel Bericht erstatten.

Abbildung 2: Darstellung der öffentlichen Klimafinanzierung der Schweiz als Prozentsatz der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe (APD).



2.4 Position und Rolle der Schweiz in den internationalen Klimaverhandlungen

Zusammen mit anderen traditionellen Geberstaaten setzt sich die Schweiz in den internationalen Klimaverhandlungen seit Jahren dafür ein, dass der Kreis der Geberländer erweitert wird und Schwellenländer ebenfalls Beiträge an die internationale Klimafinanzierung leisten. Bisher konnten in dieser Hinsicht jedoch erst partielle Fortschritte erzielt werden, etwa im Rahmen des Globalen Umweltfonds (GEF) und des Grünen Klimafonds (Green Climate Fund, GCF).²⁷ Unbestritten ist, dass Beiträge von Entwicklungsländern nicht an die Zielerreichung von 100 Milliarden USD ab 2020 angerechnet werden können, da dieses Finanzierungsziel nur für entwickelte Länder gilt. Spätestens in den Verhandlungen für ein neues, ab 2025 geltendes kollektives Finanzierungsziel dürfte sich die Frage der Erweiterung des Geberkreises aber akut stellen (siehe Ziffer 3.3).

Neben der Verbreiterung des Geberkreises setzt sich die Schweiz in den internationalen Klimaverhandlungen auch für erhöhte Transparenz und robustere Berechnungsmethoden zur Quantifizierung der internationalen Klimafinanzierung ein. Insbesondere im Bereich der Mobilisierung privater Klimainvestitionen gibt es derzeit verschiedene offene Fragen zur Erfassung und Anrechnung von Finanzflüssen der Privatwirtschaft. Eine seriöse, wissenschaftlich fundierte Klärung dieser Fragen ist zentral, um die Methodik zur Berechnung mobilisierter privater Klimafinanzierung weiterzuentwickeln und das Vertrauen zwischen entwickelten Ländern und Entwicklungsländern zu stärken. Einen wichtigen Schritt in diese Richtung hat die Schweiz im Jahr 2015 mit der Leitung einer international zusammengesetzten technischen Arbeitsgruppe unternommen.²⁸ Die unter den beteiligten Geberstaaten erzielte Einigung auf bestimmte Grundsätze und Berechnungsarten bildet eine wesentliche Grundlage für den jüngsten Bericht der OECD zum Stand der internationalen Klimafinanzierung (siehe Ziffer 2.3) und ist ein zentrales Element in den laufenden Verhandlungen zur Umsetzung des Übereinkommens von Paris. Die Schweiz engagiert sich im Rahmen dieser Arbeiten und Verhandlungen dafür, dass für alle Staaten die gleichen Anrechnungsregeln gelten. Diese sollen möglichst verständlich, glaubwürdig und einfach umsetzbar sein, damit sie von allen Ländern angewendet werden können.

²⁷ Beiträge der Entwicklungsländer zur 6. Wiederauffüllung des GEF: rund 78 Millionen USD (entspricht 1,8% der gesamten Beiträge) und zur Initialkapitalisierung des GCF: rund USD 124 Millionen (entspricht 1,2% des gesamten Beiträge).

²⁸ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/anzeige-nsb-unter-medienmitteilungen.msg-id-58589.html>

2.5 Umlenkung der globalen Finanzströme zur Unterstützung einer emissionsarmen und klimaresilienten Entwicklung

Die Begrenzung der globalen Erderwärmung auf deutlich unter 2 Grad Celsius oder möglichst auf 1,5 Grad, wie im Übereinkommen von Paris als Zielgrösse definiert, lässt sich nur mit hohen Investitionen in kohlenstoffarme und energieeffiziente Technologien und Infrastrukturen erreichen. Laut Schätzungen der Internationalen Energieagentur (IEA) sind bis 2030 weltweit insgesamt Investitionen von rund 13'500 Milliarden USD erforderlich²⁹. Um dieses Ziel zu erreichen, müssten Investitionen in klimaschädliche Sektoren, Technologien und Infrastrukturen stark reduziert und langfristig ganz umgelenkt werden. Auch die Subventionen für fossile Energieträger, die sich gemäss IEA im Jahr 2014 global auf 493 Milliarden USD beliefen, wären stufenweise abzubauen. Diese Zahlen verdeutlichen die finanziellen Dimensionen der Bekämpfung des Klimawandels und unterstreichen, dass die Finanzflüsse von den entwickelten Ländern zu den Entwicklungsländern, wie sie dem kollektiven Finanzierungsziel von USD 100 Milliarden zu Grunde liegen, Teil einer grösseren Herausforderung sind.

Das Übereinkommen von Paris postuliert die Umlenkung der globalen Finanzströme zur Unterstützung einer emissionsarmen und klimaresilienten Entwicklung als eines seiner übergeordneten Ziele in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c.³⁰ Die Daten und methodischen Voraussetzungen zur Erfassung dieser Umlenkung der Finanzströme sind erst ansatzweise vorhanden. International finden gegenwärtig jedoch in verschiedenen Organisationen Arbeiten dazu statt. Spezielle Erwähnung verdient die vom Financial Stability Board eingesetzte und von Vertretenden der Finanzindustrie geleitete Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD), welche die Auswirkungen des Klimawandels auf die Finanzmarktstabilität untersucht und Empfehlungen für freiwillige Offenlegungen klimabedingter Finanzrisiken von Unternehmen erarbeitet. Auch der Internationale Währungsfonds (IMF) schreibt dem Finanzsystem bei der Eindämmung und Bewältigung des Klimawandels eine Schlüsselrolle zu und fordert eine bessere Überwachung und Analyse der systemischen Risiken auf nationaler Ebene, was eine verbesserte Datengrundlage bedingt.³¹

Für den Bundesrat ist die Schaffung grösserer Transparenz in Bezug auf die Kohlenstoffintensität von Investitionen ein wichtiger erster Schritt, damit Finanzmarktakteure ihre Investitionen künftig vermehrt so ausrichten, dass sie eine emissionsarme und klimaresiliente Entwicklung begünstigen. Er ist in diesem Sinn bereit, die Umsetzung von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c des Übereinkommens von Paris zu unterstützen, u.a. durch die Mitwirkung bei der Entwicklung international anerkannter einheitlicher Standards, um so Investitionen in eine treibhausgasarme und gegenüber Klimaänderungen widerstandsfähige Entwicklung zu fördern.

3 Mögliche finanzielle Beiträge der Schweiz ab 2020

3.1 Keine quantifizierte rechtlich verbindliche Verpflichtung für einzelne Staaten

Wie aus der Stellungnahme des Bundesrates vom 19. August 2015 zum Postulat der APK-N 15.3798 "Internationale Klimafinanzierung" hervorgeht, ist die Schweiz bereit, einen fairen Anteil an die von den entwickelten Ländern für Massnahmen zur Verminderung von Treibhausgasemissionen sowie zur Anpassung an den Klimawandel in Entwicklungsländern zugesagten 100 Milliarden USD pro Jahr ab 2020 als Teil der kollektiven Verpflichtung zu leisten. Dies ist eine politische Zusage, welche auf der allgemeinen Verpflichtung der Industrie-

²⁹ Energy and Climate Change: World Energy Outlook Special Briefing for COP 21. Heruntergeladen von http://www.worldenergyoutlook.org/media/news/WEO2015_COP21Briefing.pdf.

³⁰ Wortlaut Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c des Übereinkommens von Paris: „Dieses Übereinkommen zielt darauf ab, durch Verbesserung der Durchführung des Rahmenübereinkommens einschließlich seines Zieles die weltweite Reaktion auf die Bedrohung durch Klimaänderungen im Zusammenhang mit nachhaltiger Entwicklung und den Bemühungen zur Beseitigung der Armut zu verstärken, indem unter anderem [...] die Finanzmittelflüsse in Einklang gebracht werden mit einem Weg hin zu einer hinsichtlich der Treibhausgase emissionsarmen und gegenüber Klimaänderungen widerstandsfähigen Entwicklung.“

³¹ International Monetary Fund: The managing director's statement on the role of the fund in addressing climate change, November 2015. <http://www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4998>

länder beruht, die Entwicklungsländer bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen im Rahmen der Klimakonvention und des Übereinkommens von Paris zu unterstützen.

Wie in Ziffer 2.1 ausgeführt, ist diese Verpflichtung weder quantifiziert noch länderspezifisch. Einzelne Vertragsparteien sind demzufolge nicht zu einer konkreten finanziellen Unterstützung verpflichtet. Die Klimakonvention und das Übereinkommen von Paris begründen lediglich eine gemeinsame Verpflichtung der Industrieländer, die Entwicklungsländer zu unterstützen. Eine Orientierungshilfe für eine faire Lastenverteilung bietet der in der Klimakonvention enthaltene Grundsatz (Art. 3.1), wonach Staaten „entsprechend ihrer gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung und Kapazitäten“ zu Erreichung der Konventionsziele beitragen sollen. Zudem bestimmt Artikel 4 Absatz 3 der Klimakonvention, dass ein angemessener Lastenausgleich unter den entwickelten Ländern wichtig ist.

3.2 Fairer Anteil der Schweiz am Finanzierungsziel von 100 Milliarden USD

3.2.1 Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Verursacherprinzip

Beiträge an internationale Organisationen und multilaterale Fonds bemessen sich in der Regel nach einem Verteilschlüssel, der auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes abstellt. So werden z.B. die Kernbeiträge der Schweiz an die Vereinten Nationen und ihre Unterorganisationen anhand eines jährlich ausgehandelten Lastenanteils berechnet, der auf der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Mitgliedsländer basiert.

Für die Festlegung von Beiträgen an die internationale Klimafinanzierung ist es angezeigt, neben der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auch das Verursacherprinzip zu berücksichtigen. Dies vor dem Hintergrund, dass die zur Klimafinanzierung aufgeforderten Staaten durch ihre nationalen Treibhausgasemissionen unterschiedlich stark zum globalen Klimaproblem beitragen. Eine Kombination der Kriterien wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Verursacherprinzip entspricht den in der Klimakonvention enthaltenen Bestimmungen (vgl. oben, 3.1) sowie der bisherigen Praxis der Schweiz. Der von der Schweiz im Rahmen der sogenannten Schnellstartfinanzierung (Fast-Start Finance) in den Jahren 2010 bis 2012 geleistete Beitrag zeigt dies exemplarisch.³² Der Bundesrat befürwortet weiterhin eine Berechnungsart, welche das Verursacherprinzip mindestens gleich stark gewichtet wie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit.

Die relevante Grösse zur Operationalisierung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist der kaufkraftbereinigte Anteil der Schweiz am globalen Bruttoinlandprodukt (BIP) im Vergleich mit den anderen Industriestaaten. Dieser beläuft sich für das Jahr 2012 auf 0,9 Prozent. Demgegenüber wird das Verursacherprinzip im Klimakontext im Allgemeinen mit der Menge der verursachten direkten Treibhausgasemissionen innerhalb der eigenen Landesgrenzen ausgedrückt. Im Jahr 2012 war die Schweiz für 0,3 Prozent der Treibhausgasemissionen der Industrieländer verantwortlich. Je nachdem, in welches Verhältnis die beiden Kriterien zueinander gesetzt werden, beläuft sich der angemessene Anteil der Schweiz am kollektiven Finanzierungsziel von 100 Milliarden USD auf 450 Millionen bis 600 Millionen USD. Allgemein gilt, dass der faire Anteil der Schweiz umso höher ausfällt, je stärker die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gewichtet wird. Dies liegt daran, dass die Schweiz als wohlhabendes Industrieland über eine Wirtschaft verfügt, die relativ wenig Treibhausgasemissionen verursacht.

³² An der Vertragsparteienkonferenz von 2010 haben die entwickelten Länder zugesichert, zwischen 2010 und 2012 30 Milliarden USD öffentliche Mittel für Klimaschutzmassnahmen in Entwicklungsländern zur Verfügung zu stellen. Die Schweiz verwendete damals die beiden erwähnten Kriterien im Verhältnis 3 zu 1 (75% Verursacherprinzip / 25% wirtschaftliche Leistungsfähigkeit) für die Bemessung ihres fairen Anteils an diesem Ziel.

Bandbreite des möglichen Schweizer Anteils am kollektiven Finanzierungsziel (gemäss Datenlage 2012):

Kriterium und Gewichtung	75% Verursacherprinzip / 25% wirtschaftliche Leistungsfähigkeit	50% Verursacherprinzip 50% wirtschaftliche Leistungsfähigkeit
Anteil der Schweiz am kollektiven Finanzierungsziel von 100 Mrd. USD im Jahr 2020	450 Mio. USD/Jahr	600 Mio. USD/Jahr

3.2.2 Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Mitteln

Der angemessene Beitrag eines Landes an die von den entwickelten Staaten per 2020 zugesagten 100 Milliarden USD umfasst gemäss dem Beschluss der Vertragsparteienkonferenz von 2010 sowohl öffentliche als auch mobilisierte private Mittel. Zum Verhältnis zwischen den beiden Finanzquellen bestehen, wie in Ziffer 2.1 erwähnt, keine verbindlichen quantifizierten internationalen Vorgaben oder Vereinbarungen. Auf Seiten der Industrieländer herrscht die Sichtweise vor, dass die mobilisierten privaten Mittel für klimarelevante Massnahmen in Entwicklungsländern in den kommenden Jahren deutlich ansteigen und kumuliert mittelfristig die Beiträge der öffentlichen Hand übertreffen sollten. Bislang überwiegt die öffentliche Klimafinanzierung jedoch klar.³³ Genaue Prognosen über die Entwicklung der privaten Finanzflüsse sind schwierig zu erstellen, da einerseits noch wesentliche methodische Unsicherheiten bestehen und andererseits eine erfolgreiche Mobilisierung privater Mittel von verschiedenen Faktoren abhängt, wie z.B. der wirtschaftlichen Konjunktur, der Regulierung des Finanzsektors oder der Risikowahrnehmung von Investoren. Mit günstigen Rahmenbedingungen und geeigneten Massnahmen kann der Staat den Privatsektor aber zu Klimainvestitionen in Entwicklungsländern ermuntern. Das Übereinkommen von Paris bildet in diesem Zusammenhang eine wichtige Grundlage, indem es die zentrale Bedeutung des Privatsektors zur Erreichung der globalen Klimaziele anerkennt.

Die Schweiz beabsichtigt, einen massgeblichen Teil ihres zu leistenden fairen Beitrags an das kollektive Finanzierungsziel von 100 Milliarden USD via mobilisierte private Mittel zu erbringen. Den entsprechenden Anteil am fairen Beitrag der Schweiz von 450 bis 600 Millionen USD im Vorhinein festzulegen, erscheint angesichts der offenen technischen Fragen und der Schwierigkeit, die Entwicklung der privaten Klimainvestitionen zu prognostizieren, indessen nicht ratsam.

3.3 **Mögliche finanzielle Beiträge der Schweiz nach 2025**

Parallel zur Bestätigung des 100 Milliarden USD Finanzierungsziels wurde an der Vertragsparteienkonferenz im Dezember 2015 in Paris beschlossen, für die Zeit nach 2025 ein neues kollektives Ziel zur Mobilisierung finanzieller Mittel in Entwicklungsländern festzulegen. Dieses soll nach dem Willen der Vertragsparteien über die Marke von 100 Milliarden USD hinausgehen.³⁴ Wie hoch das neue Finanzierungsziel genau sein soll, ob bzw. welche Bedingungen daran geknüpft werden und wann die internationalen Verhandlungen darüber beginnen sollen, wurde in Paris nicht vereinbart. Entsprechend lassen sich zum heutigen Zeitpunkt keine gesicherten Aussagen zu den möglichen finanziellen Verpflichtungen der Industrieländer nach 2025 machen. Es ist jedoch zu erwarten, dass sich die Staatengemeinschaft erneut auf ein kollektives Finanzierungsziel einigen und keinen Verteilschlüssel unter den Geberländern beschliessen wird.

³³ Vgl. Ziffer 2.3. Im Jahr 2014 machten die mobilisierten privaten Mittel erst 27 Prozent der gesamten von entwickelten Ländern geleisteten Klimafinanzierung aus.

³⁴ 1/CP.21, Paragraph 53.

Die Höhe des neuen Finanzierungsziels wird massgeblich von der geopolitischen Entwicklung, dem gesamtwirtschaftlichen Umfeld in den traditionellen Geberländern, dem Verhandlungsverlauf sowie der Erreichung des 100 Milliarden USD Ziels abhängen. Von Belang dürfte weiter sein, inwieweit bei der Entwicklung von Regeln zur Anrechnung privater mobilisierter Mittel Fortschritte gemacht werden. Je nachdem, ob es gelingt, vor 2025 die Geberstaatenbasis zu verbreitern, könnten die finanziellen Forderungen an die traditionellen Geberländer gleich bleiben oder sogar sinken.

4 Finanzierung der möglichen Beiträge der Schweiz ab 2020

4.1 Optionen zur Finanzierung des fairen Anteils der Schweiz ab 2020

Wie in Ziffer 3.2 dargelegt, geht der Bundesrat davon aus, dass sich der faire Anteil der Schweiz an der internationalen Klimafinanzierung ab 2020 in der Grössenordnung von 450 bis 600 Millionen USD pro Jahr bewegen wird. Der Beitrag der Schweiz wird sowohl aus öffentlichen als auch mobilisierten privaten Mitteln bestehen. Grundsätzlich sind verschiedene, teilweise miteinander kombinierbare Optionen denkbar, um die gegenüber heute höheren künftigen Aufwendungen zu finanzieren. Diese werden nachfolgend kurz beschrieben und hinsichtlich ihrer Realisierungschancen bewertet.

4.1.1 Anstieg öffentlicher Beiträge durch Erhöhung der APD-Leistungen

Wie in Ziffer 2.3 erläutert, stammt die öffentliche Klimafinanzierung der Schweiz derzeit überwiegend aus Mitteln der internationalen Zusammenarbeit sowie ergänzend aus dem Rahmenkredit Globale Umwelt, der ebenfalls vollumfänglich der öffentlichen Entwicklungshilfe (APD) angerechnet wird. Eine Möglichkeit, die Klimafinanzierungsbeiträge der Schweiz anzuheben, bestünde darin, die APD-Ausgaben über das in der aktuellen Finanzplanung des Bundes vorgesehene Wachstum hinaus zu erhöhen.

Eine solche zusätzliche Erhöhung der Mittel der öffentlichen Entwicklungshilfe bis 2020 ist vor dem Hintergrund der weiterhin angespannten Finanzlage des Bundes nicht realistisch. Die Beratungen im Parlament über die Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017-2020 haben zudem gezeigt, dass für eine weitere Erhöhung der öffentlichen Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit derzeit keine politische Mehrheit besteht. Sollten die Mittel für die internationale Zusammenarbeit infolge weiterer Sparmassnahmen erneut sinken, wäre auch der Bereich der internationalen Klimafinanzierung aus öffentlichen Mitteln davon nicht a priori ausgenommen.

4.1.2 Erschliessung neuer und zusätzlicher Finanzierungsquellen

Eine andere Option, um die entstehenden Mehraufwendungen einnahmenseitig zu finanzieren, wäre die Erschliessung neuer und zusätzlicher staatlicher Finanzierungsquellen (Steuern oder Abgaben) auf nationaler Ebene. Eine verwaltungsinterne Analyse im Auftrag des Bundesrates³⁵ aus dem Jahr 2011 hat gezeigt, dass mit einer neuen Finanzierungsquelle grundsätzlich sichergestellt werden könnte, dass die finanziellen Mittel zweckgebunden für die Finanzierung von Klimamassnahmen eingesetzt würden (Spezialfinanzierung) und damit auch langfristig und im notwendigen Umfang zur Verfügung stünden. Gleichzeitig kam die Analyse zum Schluss, dass sämtliche geprüften Finanzierungsquellen, die ergiebig genug wären, um die notwendigen Mittel zu generieren, eine neue Verfassungsgrundlage erfordern würden. Eine solche wäre nötig, um ein neues Finanzierungsinstrument einführen zu können (z.B. Finanzierungsabgabe auf fossile Treibstoffe) oder um eine bestehende Abgabe zu Finanzierungszwecken zu verwenden (z.B. Zweckbindung der CO₂-Abgabe auf Brennstoffen). Neue Finanzierungsquellen, die ohne Verfassungsänderung erschlossen werden könnten, wurden in der Untersuchung als zu wenig ergiebig beurteilt. In Anbetracht der verfassungsrechtlichen Hürden und der allgemeinen finanzpolitischen Nachteile von Zweckbindungen erscheint die Erschliessung neuer und zusätzlicher Finanzierungsquellen für die internationale Klimafinanzierung kaum realisierbar. Die Schweiz wird sich aber auf internationaler Ebene

³⁵ <https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/international/fachinfo-daten/Bericht-des-Bundesrates-ueber-neue-Finanzierungsinstrumente-Klimafinanzierung.pdf>

weiterhin aktiv an den Diskussionen über mögliche verursachergerechte, international koordinierte Finanzierungsinstrumente beteiligen (z.B. globaler CO₂-Preis).

4.1.3 Stärkere Berücksichtigung des Klimawandels in der Entwicklungszusammenarbeit

Die Erkenntnis, dass Klimaschutz und Armutsbekämpfung eng miteinander verknüpft sind und nicht isoliert betrachtet werden dürfen, hat dazu geführt, dass das Thema Klimawandel in der Entwicklungszusammenarbeit in den letzten Jahren immer stärker gewichtet wird. Auch in der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz hat die Bedeutung der Klimathematik im Verlauf der letzten Jahren zugenommen, wie sich an den gestiegenen Beiträgen an die internationale Klimafinanzierung ablesen lässt. Die Schaffung des Globalprogramms „Klimawandel und Umwelt“ in der DEZA und die Einführung eines Wirkungsziels „emissionsarme und klimaresiliente Wirtschaft“ im Rahmen der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen des SECO sind ebenfalls Ausdruck eines gewachsenen institutionellen Bewusstseins für die Problematik des Klimawandels. Wie eine extern durchgeführte Evaluation des Klimaportfolios der DEZA und des SECO gezeigt hat, wurden im Zeitraum 2000 bis 2012 Klimaaspekte zunehmend als integraler Bestandteil von Entwicklungsprogrammen und -projekten behandelt, was sich nachweislich positiv auf deren Qualität und Wirksamkeit ausgewirkt hat.³⁶

Eine noch stärkere Berücksichtigung des Klimawandels in der Entwicklungszusammenarbeit erscheint vor diesem Hintergrund als eine naheliegende und mit der heutigen Praxis grundsätzlich im Einklang stehende Option. Sie würde es erlauben, durch Anpassungen in der Projektplanung und -umsetzung innerhalb der entwicklungspolitischen Agenda und des bestehenden Finanzrahmens grössere öffentliche Beiträge für Klimaschutzmassnahmen in Entwicklungsländern bereitzustellen. Mit dem gleichen Mitteleinsatz liessen sich auf diese Weise gleichzeitig Entwicklungs- und Klimaziele erreichen. Generell wird der Bund in seiner bilateralen Zusammenarbeit noch stärker darauf achten, dass die unterstützten Programme und Projekte zu einer kohlenstoffarmen und gegenüber Klimaänderungen widerstandsfähigen Entwicklung beitragen.

Auch in der multilateralen Zusammenarbeit setzt sich die Schweiz dafür ein, dass Klimaschutzüberlegungen in den multilateralen Entwicklungsbanken und den Organisationen der Vereinten Nationen ein angemessenes Gewicht beigemessen wird. Durch ihren Einsatz für die Priorisierung der Klimathematik in diesen Organisationen kann die Schweiz dazu beitragen, dass diese ihr klimarelevantes Engagement beibehalten und weiter ausbauen.

4.1.4 Stärkere und systematischere Mobilisierung des Privatsektors

Bisher machen die mobilisierten privaten Investitionen, die heute quantitativ erfasst werden, nur einen geringen Anteil an der internationalen Klimafinanzierung der Schweiz aus (siehe Ziffer 2.2). Eine verstärkte Mobilisierung des Privatsektors für klimafreundliche Investitionen in Entwicklungsländern, verbunden mit einer systematischeren Erfassung und Anrechnung der daraus resultierenden Finanzflüsse, ist eine Option mit erheblichem Potential. Dieser Ansatz wird, insbesondere mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, in der internationalen Zusammenarbeit heute generell verfolgt. Er setzt vermehrt auf eine katalytische Rolle der öffentlichen Entwicklungshilfe, welche zusätzliche Finanzierung aus privaten internationalen und heimischen Finanzierungsquellen anziehen soll. Dabei ist zu beachten, dass der Staat in einem wirtschaftsliberalen Umfeld dem Privatsektor nicht vorschreiben kann, wo und wie dieser zu investieren hat. Das Investitionsverhalten von Unternehmen und Investoren ist vielmehr massgeblich bestimmt vom jeweiligen Investitionsklima, das in einem Entwicklungsland herrscht. Eine stärkere Beteiligung des Privatsektors an der internationalen Klimafinanzierung lässt sich im Allgemeinen einfacher in Entwicklungsländern realisieren, die über günstige Rahmenbedingungen und positive Entwicklungsperspektiven verfügen.

Kurz- bis mittelfristig sieht der Bundesrat primär in zwei Bereichen Handlungsmöglichkeiten, um klimafreundliche Investitionen des Schweizer Privatsektors in Entwicklungsländern zu

³⁶ Wirkungsbericht 2014. Schweizer Entwicklungszusammenarbeit im Bereich Klimawandel 2000 – 2012. <https://www.seco-cooperation.admin.ch/secocoop/de/home/dokumentation/berichte/rechenschaft-und-wirksamkeit.html>

steigern. Da Investitionen in Entwicklungsländer häufig mit höheren Risiken (bspw. politische, regulatorische, währungs- und liquiditätsbezogene) verbunden sind, sind Instrumente gefragt, welche diese Risiken wirksam reduzieren und private Investitionen damit erst ermöglichen. Im Kontext der Klimafinanzierung wäre es prüfenswert, einen Teil der heute in Form von Zuschüssen vergebenen öffentlichen Beiträge künftig in Form von Krediten, Darlehen oder Garantien auszurichten, da diese Finanzierungsinstrumente in vielen Fällen ein höheres Mobilisierungspotential für private Mittel aufweisen³⁷. Die rechtlichen Voraussetzungen für eine solche Verbreiterung der Instrumentenpalette und die damit verbundenen Vor- und Nachteile müssten vor einer allfälligen Einführung genau analysiert und abgewogen werden, um unerwünschte Nebenwirkungen zu vermeiden (u. a. grössere Schuldenlast der ärmsten Entwicklungsländer, Reduktion der APD-Quote). Zum anderen ist es unerlässlich, die Datenglage und die Methoden zur Erfassung mobilisierter privater Mittel weiter zu verbessern. Für die Schweiz bedeutet dies, dass sie sich weiterhin an den entsprechenden Diskussionen und Arbeiten auf internationaler Ebene, etwa im Rahmen der UNFCCC oder der OECD, beteiligt und diese mit ähnlich gesinnten Geberländern vorantreibt. Sie setzt sich dabei für Lösungen ein, die eine Datenerfassung zu möglichst tiefen administrativen Kosten für Staat und Wirtschaft ermöglichen.

Es gibt grundsätzlich zwei Möglichkeiten, zusätzliche private Mittel zugunsten von Klimamassnahmen in Entwicklungsländern zu mobilisieren, die direkte und die indirekte Mobilisierung. Der Bundesrat beabsichtigt, durch seine öffentliche Klimafinanzierung beide Arten der Mobilisierung zu verstärken.

Direkte Mobilisierung

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 Equity-Beteiligungen, welche private Investitionen in ein klimafreundliches Projekt attraktiver machen und damit begünstigen.

Der Mechanismus der direkten Mobilisierung lässt sich am Beispiel des mit öffentlichen Mitteln kapitalisierten und von der Schweiz unterstützten Grünen Klimafonds (Green Climate Fund, GCF) gut veranschaulichen. Ende 2015 hat der GCF einer Equity-Beteiligung von 20 Millionen USD an einen Fonds für erneuerbare Energien in Ostafrika zugestimmt, um damit Investitionen in dezentrale Solarenergie-Lösungen in Kenia und Ruanda zu fördern. Ziel der Finanzierung des GCF ist es, zusätzliche 100 Millionen USD Fremdkapital für den Fonds zu gewinnen und damit insgesamt 600 Millionen USD Investitionen direkt in Projekten zu mobilisieren. Gelingt die Mobilisierung im erhofften Ausmass, können sich die Geberstaaten die durch den GCF mobilisierten privaten Mittel anteilmässig an ihre internationale Klimafinanzierung anrechnen.

Indirekte Mobilisierung

Eine andere Möglichkeit, private Investitionen für klimafreundliche und -resiliente Aktivitäten zu generieren, ist die indirekte Mobilisierung des Privatsektors. Dabei unterstützen beispielsweise staatliche Akteure Regierungen in Entwicklungsländern bei der Entwicklung und Umsetzung geeigneter Massnahmen (z.B. CO₂-Abgaben, Emissionshandelsysteme, kostendeckende Einspeisevergütungen, Steuervergünstigungen für Investitionen in erneuerbare Energien, etc.) mit dem Ziel, private Investitionen in klimafreundliche Sektoren, Technologien oder Infrastrukturen zu fördern.

Ein typisches Beispiel für indirekte Mobilisierung ist das für den Gebäudesektor in Schwellenländern konzipierte und von der Schweiz mitfinanzierte Zertifizierungssystem EDGE der

³⁷ OECD (2016). Amounts Mobilised from the Private Sector by Official Development Finance Interventions. Heruntergeladen von: http://www.oecd-ilibrary.org/development/amounts-mobilised-from-the-private-sector-by-official-development-finance-interventions_5jm3xh459n37-en

Weltbank. EDGE (Excellence in Design for Greater Efficiencies) ist eine kostenlose und anwenderfreundliche Software, welche Bauherren und Gebäudeeigentümer dabei unterstützt, höhere Energieeffizienz, geringeren Wasserkonsum und eine Reduktion der Treibhausgasemissionen beim Bau und Betrieb von Gebäuden zu erzielen. Durch die verbesserte Energie- und Klimabilanz lassen sich Kosten einsparen. Dies schafft einen Anreiz, damit Bauunternehmer und Gebäudeinhaber ihre Gebäude nach ökologischen Kriterien bauen und private Mittel in klimafreundliche Technologien und ressourceneffiziente Produkte investiert werden.

Die Quantifizierung und Anrechnung von indirekt mobilisierten privaten Investitionen ist äusserst komplex, da ein direkter Kausalzusammenhang zwischen der öffentlichen Intervention und der privaten Investition schwierig nachweisbar ist. Eine anerkannte Berechnungsmethode gibt es derzeit noch nicht. Die Schweiz setzt sich auf internationaler Ebene für die Erarbeitung einer robusten und einheitlichen Methode ein.

4.2 Auswirkungen auf die Zusammenarbeitsformen

Bei allen unter Ziffer 4.1 beschriebenen Optionen stellt sich die Frage nach der zielführendsten Form der Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten, namentlich zwischen den Bundesstellen sowie in der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor. Die zunehmende politische Bedeutung der Klimafinanzierung erfordert heute mehr denn je einen strategischen Umgang mit dem Thema. Auf Bundesebene hat sich bereits Ende 2011 eine interdepartementale Koordinationsplattform PLAFICO³⁸ gebildet mit dem erklärten Ziel, auf Direktorenstufe die gegenseitige Information und Abstimmung im Bereich der Umwelt- und Entwicklungsfinanzierung zwischen den drei wichtigsten beteiligten Bundesämtern (BAFU, DEZA, SECO) zu stärken. Als pragmatisches und flexibles Koordinationsinstrument hat sich die PLAFICO, der auf Expertenstufe auch das EDA (ASA) und die EFV als weitere Bundesstellen angehören, zur Förderung der Zusammenarbeit im Bereich der Klimafinanzierung bewährt und soll darum weitergeführt werden. In Zusammenarbeit mit verschiedenen Vertretern des Privatsektors prüft der Bund zudem, u.a. anhand konkreter Investitionsvorhaben, inwieweit geeignete staatliche Rahmenbedingungen oder neue Partnerschaftsmodelle mit dem Privatsektor substanzielle zusätzliche Mittel mobilisieren könnten.

4.3 Schlussfolgerungen

Das Thema Klimafinanzierung hat in den letzten Jahren laufend an Gewicht gewonnen und steht heute mehr denn je im Fokus von Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Trotz dieses Bedeutungszuwachses sind die Vorstellungen von und die Ansprüche an die Klimafinanzierung auf internationaler Ebene weiterhin sehr unterschiedlich. Zudem bestehen zahlreiche offene Fragen bezüglich Datenerfassung und Berechnungsmethoden, die es in den nächsten Jahren zu beantworten gilt. Mit Blick auf die künftigen Klimafinanzierungsbeiträge der Schweiz lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

1. Der Bundesrat geht davon aus, dass sich der faire Anteil der Schweiz an das gemeinsame Ziel der Industriestaaten, ab 2020 insgesamt 100 Milliarden USD an internationaler Klimafinanzierung aus verschiedenen Quellen bereitzustellen, auf 450 Millionen bis 600 Millionen USD pro Jahr belaufen dürfte. Diese Schätzung beruht auf einer gewichteten Betrachtung der beiden Kriterien „wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Schweiz“ und „Verursacherprinzip“.
2. Der Bundesrat beabsichtigt, die öffentlichen Mittel für die internationale Klimafinanzierung wie bis anhin schwergewichtig aus den Rahmenkrediten für die internationale Zusammenarbeit (DEZA, SECO) und ergänzend aus dem Rahmenkredit Globale Umwelt (BAFU) aufzubringen.
3. Der Bundesrat beabsichtigt, einen massgeblichen Teil des von der Schweiz zu leistenden fairen Anteils an das gemeinsame Finanzierungsziel der entwickelten Länder von 100

³⁸ Plateforme sur le financement international et la coopération au développement dans le domaine de l'environnement.

Milliarden USD via mobilisierte private Mittel zu erbringen.

4. 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.
5. Der Bundesrat wird in seiner bilateralen internationalen Zusammenarbeit verstärkt darauf achten, dass die unterstützten Programme und Projekte zu einer kohlenstoffarmen und gegenüber Klimaänderungen widerstandsfähigen Entwicklung beitragen. Klimaaspekte sind so weit wie möglich in der Planung und Umsetzung von Entwicklungsprojekten zu berücksichtigen.
6. Der Bundesrat wird die Umsetzung von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c des Klimaübereinkommens von Paris unterstützen, u.a. durch Mitwirkung bei der Entwicklung international anerkannter einheitlicher Standards, um so Investitionen in eine treibhausgasarme und gegenüber Klimaänderungen widerstandsfähige Entwicklung zu fördern.
7. Die interdepartementale Koordinationsplattform PLAFICO hat sich zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den hauptsächlich betroffenen Ämtern (BAFU, DEZA, SECO) in Fragen der Umwelt- und Entwicklungsfinanzierung bewährt und soll weitergeführt werden.

Die Umsetzung dieser Schlussfolgerungen erfolgt gemäss den etablierten Zuständigkeiten in enger Zusammenarbeit zwischen den drei betroffenen Departementen (UVEK, EDA und WBF).