

10.010

**Botschaft  
zum Beitritt der Schweiz zur Internationalen Organisation  
für Erneuerbare Energien (IRENA)**

vom 13. Januar 2010

---

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin  
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über den Beitritt der Schweiz zur Internationalen Organisation für Erneuerbare Energien (IRENA).

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

13. Januar 2010

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Doris Leuthard

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

---

## Übersicht

***Die vorliegende Botschaft befasst sich mit der Genehmigung des Beitritts der Schweiz zur Internationalen Organisation für Erneuerbare Energien (IRENA), welche Ihnen mit dem Antrag auf Zustimmung unterbreitet wird.***

*Die Satzung von IRENA wurde am 26. Januar 2009 anlässlich einer Ministerkonferenz in Bonn angenommen. Die Schweiz hat die Satzung am 27. Mai 2009, beruhend auf einem Beschluss des Bundesrates vom 13. Mai 2009, unter Ratifikationsvorbehalt unterzeichnet. Gegenwärtig haben 137 Staaten die Satzung von IRENA unterzeichnet, sieben haben sie ratifiziert (Stand: Mitte November 2009). IRENA tritt erst dreissig Tage nach Hinterlegung der 25. Ratifikationsurkunde in Kraft. Dies dürfte 2010 der Fall sein. Eine vorbereitende Kommission (Prepcom) begleitet den Aufbau von IRENA bis zu deren Inkraftsetzung. Als Sitz wurde Abu Dhabi bestimmt.*

*IRENA soll die treibende Kraft bei der Umstellung auf eine weit verbreitete und nachhaltige Nutzung erneuerbarer Energie werden. IRENA soll primär Schwellen- und Entwicklungsländer praxisnah beraten und unterstützen, Hilfestellung bei der Anpassung der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen leisten und dazu beitragen, Kompetenzen aufzubauen. Die Organisation soll den Zugang zu sachbezogenen Informationen erleichtern, wie zum Beispiel zu zuverlässigen Daten über das Potenzial erneuerbarer Energien, Best-Practice-Darstellungen, effektiven Finanzierungsmechanismen und zum neuesten Stand des technischen Knowhows. Das in den Anfangsjahren angestrebte Jahresbudget von 25 Millionen US\$ wird nur für Beratungs- und Informationstätigkeiten ausreichen, nicht aber für die eigentliche Finanzierung von Projekten.*

*Der Beitritt der Schweiz zu IRENA erfordert keine Anpassungen der schweizerischen Gesetzgebung. Ebenso wenig ergeben sich finanzielle Auswirkungen auf den Bund, abgesehen vom schweizerischen Mitgliederbeitrag. Dieser wird gänzlich aus den bestehenden Mitteln des UVEK (Bundesamt für Energie) bestritten.*

## Abkürzungsverzeichnis

CCS	<i>Carbon Capture and Storage</i> . Abscheidung und Lagerung von CO <sub>2</sub>
EU	Europäische Union
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>
GW	Gigawatt
IAEA	<i>International Atomic Energy Agency</i>
IEA	<i>International Energy Agency</i>
IEPF	Institut pour l’Energie et l’Environnement de la Francophonie
IRENA	<i>International Renewable Energy Agency</i>
Prepcom	<i>Preparatory Commission</i>
REEEP	<i>Renewable Energy and Energy Efficiency Partnership</i> . Gemischt staatlich-privatwirtschaftliches Netzwerk.
REN21	<i>Renewable Energy 21</i> . Gemischt staatlich-privatwirtschaftliches Netzwerk.
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
UNEP	<i>United Nations Environment Programme</i>
UNIDO	<i>United Nations Industrial Development Organization</i>

# Botschaft

## 1 Grundzüge des Vertrags

### 1.1 Ausgangslage

Erneuerbare Energien sind, laut einschlägigen Analysen wie denjenigen der IEA, eine der vier energiepolitischen Hauptstossrichtungen – neben Energieeffizienz, Abscheidung und Lagerung von CO<sub>2</sub> (besser bekannt unter dem englischen Begriff *Carbon Capture and Storage*, CCS) sowie Kernkraft –, um den Weltenergiebedarf auf eine nachhaltigere Bahn zu lenken. Beweggründe für eine Neuausrichtung des Energiesektors sind die Bekämpfung des Klimawandels, die Erhöhung der Versorgungssicherheit, die Wirtschaftlichkeit sowie die Überwindung der Energiearmut in Entwicklungsländern.

In den vergangenen Jahren ist der Stellenwert erneuerbarer Energien aufgrund des wachsenden Nachhaltigkeitsbewusstseins, der Erdölpreishausse sowie des verschärften geopolitischen Wettstreits um den Zugang zu fossilen Energieträgern rapide gestiegen. Dies widerspiegelt sich in der verstärkten Förderung erneuerbarer Energien in der nationalen Energiepolitik vieler Staaten und Staatenbündnisse wie der EU. Letztere setzte im April 2009 eine neue Richtlinie in Kraft mit dem rechtlich bindenden Ziel, den Anteil erneuerbarer Energie am Gesamtenergiebedarf bis 2020 auf 20 Prozent zu steigern. Gleichzeitig wurden auch die Schattenseiten gewisser erneuerbarer Energieformen, wie etwa die Nachhaltigkeit der Biotreibstoffe, Gegenstand öffentlicher Debatten.

Laut den Erhebungen des Netzwerks REN21 haben sich die weltweiten Wachstumsraten der erneuerbaren Energien in den letzten Jahren im zweistelligen Prozentzsbereich gehalten. Innert vier Jahren haben sich die weltweiten Investitionen auf 120 Milliarden US\$ vervierfacht. Im gleichen Zeitraum versechsfachte sich die installierte Leistung von Photovoltaik-Anlagen auf mehr als 16 GW, die Kapazität von Windkraftwerken stieg zweieinhalbfach auf 121 GW. Die Gesamtleistung der sogenannten «neuen» erneuerbaren Energien (Wind, Solar, Biomasse, Kleinwasserkraft, Geothermie) erreichte Ende 2008 280 GW und trug 2,6 Prozent der weltweiten Stromerzeugung bei. Ebenfalls hohe Wachstumsraten sind bei der Wärmeerzeugung aus erneuerbaren Energien und bei Biotreibstoffen zu verzeichnen.

Noch sind die Wachstumsraten je nach Land sehr unterschiedlich, da nationale Energiepolitiken ungleich ambitiös sind. Bemerkenswert ist jedoch, wie schnell einige Schwellenländer, allen voran China, innert wenigen Jahren zu Marktführern aufgerückt sind.

Parallel zu den nationalen Bestrebungen hat das Thema erneuerbare Energien auch auf dem internationalen Parkett an Bedeutung gewonnen. Noch 2002 scheiterte der Versuch der EU, unterstützt u.a. von der Schweiz, am Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg ein internationales Ziel für den Ausbau erneuerbarer Energien festzuschreiben, an der Opposition der USA und der Entwicklungsländer. Dies veranlasste Deutschland, 2004 eine Weltkonferenz zu erneuerbaren Energien in Bonn einzuberufen. Das Ergebnis dieser Konferenz war ein Aktionsplan, in dem sich Staaten freiwillig für die Förderung erneuerbarer Energien in der in Bezug auf ihre nationalen Bedürfnisse bestgeeigneten Form engagierten. Bereits 2005 fand eine Nachfolgekonferenz in Beijing und 2008 in Washington statt. Damit hatten

Staaten wie China und die USA, die sich 2002 noch gegen eine ehrgeizigere Rolle für erneuerbare Energien gewehrt hatten, eine Kehrtwende vollzogen. Die Schweiz war an all diesen Konferenzen vertreten, in Bonn und Washington durch Bundesrat Moritz Leuenberger. Die nächste Weltkonferenz findet 2010 in Indien statt.

## 1.2 Verlauf der Verhandlungen

2002 verabschiedete der deutsche Bundestag eine Resolution, laut der eine internationale Organisation für Erneuerbare Energien (IRENA, *International Renewable Energy Agency*) geschaffen werden sollte. Während Jahren stiess die deutsche Diplomatie bei ihren Sondierungen auf grosse Zurückhaltung. Gewissermassen als Ersatz für IRENA war nach der Bonner Konferenz das lose Netzwerk REN21 geschaffen worden, um die Sache der erneuerbaren Energien international durch Informationsvermittlung zu fördern. Erst Anfang 2008 entschloss sich Deutschland, welches mittlerweile von Dänemark und Spanien Unterstützung erhalten hatte, zu einer diplomatischen Grossoffensive zur Schaffung von IRENA.

Im Verlaufe 2008 wurden drei Vorbereitungskonferenzen einberufen, an denen die Ziele und Statuten von IRENA ausgehandelt wurden. Die Schweiz nahm an allen drei Konferenzen teil. Die Vorbereitungsarbeiten kamen zügig voran, sodass am 26. Januar 2009 anlässlich einer Ministerkonferenz in Bonn die Satzung von IRENA verabschiedet werden konnte.

Am 14. Januar 2009 entschied der Bundesrat, an der Gründungskonferenz als Beobachter teilzunehmen, jedoch mit dem Beitritt bis zur Klärung der Finanzierung des Mitgliederbeitrages abzuwarten. Der Vorsteher des UVEK, Bundesrat Leuenberger, vertrat den Bundesrat an dieser Konferenz.

Die Gründungskonferenz war ein unerwarteter Erfolg. Rund 75 Staaten, etwa doppelt so viele als von Deutschland erwartet, unterzeichneten die Satzung von IRENA. Die Gründerstaaten waren fast sämtliche europäische Staaten sowie zahlreiche Entwicklungsländer. Wichtige Staaten, wie die USA, Japan, Kanada, sowie die grossen Schwellenländer standen noch abseits.

Anbetracht des Erfolgs der Gründungskonferenz und der Tatsache, dass die Schweiz eines der wenigen europäischen Nicht-Unterzeichner-Länder war, beauftragte Bundesrat Leuenberger das Bundesamt für Energie (BFE), die Finanzierung des Schweizer Mitgliederbeitrags abzuklären. Das UVEK entschied sich für eine UVEK-interne Finanzierung. Am 13. Mai 2009 beschloss der Bundesrat die Unterzeichnung durch die Schweiz. Diese wurde durch Bundesrat Leuenberger am 27. Mai 2009 in Berlin vollzogen.

Eine vorbereitende Kommission (Prepcom) begleitet den Aufbau von IRENA bis zu deren Inkraftsetzung nach der 25. Ratifizierung. Diese 25. Ratifizierung dürfte 2010 hinterlegt werden. Die Prepcom legte im Juni 2009 den Sitz (Abu Dhabi) von IRENA fest und ernannte deren Generaldirektorin, die Französin H. Pélosse. Ferner wurde die Errichtung eines Technologiezentrums in Bonn und eines Verbindungsbüros mit dort ansässigen UNO-Organisationen in Wien beschlossen.

### **1.3 Verhandlungsergebnis**

Die Schweiz setzte sich in der Vorbereitungsphase von IRENA für eine schlanke, möglichst unbürokratische und effiziente Organisation ein.

Ferner drängte die Schweiz darauf, Doppelspurigkeiten mit bestehenden internationalen Energieorganisationen und Netzwerken zu vermeiden. Dazu gehören die Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO), das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP), die Organisation der Vereinten Nationen für Landwirtschaft und Nahrungswesen (FAO), die Internationale Atomenergie-Agentur (IAEA), die Internationale Energieagentur (IEA), die Weltbank und regionale Entwicklungsbanken, das Institut de l'Énergie et de l'Environnement de la Francophonie (IEPF), sowie die gemischt staatlich-privatwirtschaftlichen Netzwerke REN21 und REEEP. IRENA hat nun den klaren Auftrag erhalten, ein mit andern Organisationen abgestimmtes Arbeitsprogramm zu formulieren und einen Mehrwert zu erbringen.

### **1.4 Überblick über den Inhalt des Abkommens**

Die deutsche Fassung der Statuten von IRENA ist im Anhang an diese Botschaft abgedruckt. Die Satzung wurde an drei Vorbereitungstreffen, an denen die Schweiz teilnahm, ausgehandelt. In vielen Belangen sind die Statuten denjenigen anderer internationaler Organisationen nachempfunden. Die Statuten umschreiben die Ziele, das Aufgabengebiet, die Tätigkeiten, die Mitgliedschaft, die Organe, das Budget sowie weitere formelle Aspekte der Organisation.

Die Interessen der Schweiz als Mitglied der Organisation sind insofern gewahrt, als jedes Mitglied über eine Stimme in der Versammlung, dem obersten Organ, verfügt. Entscheidungen werden im Konsens getroffen oder in begrenzten Fällen mit einer Mehrheit minus zwei Gegenstimmen. Schweizerische Anliegen, wie Effizienz und Transparenz der Organisation, Vermeidung von Doppelspurigkeiten mit andern internationalen Organisationen, die Nicht-Benachteiligung von Grosswasserkraft sowie die Verhinderung unerbetener Einmischung in die nationale Energiepolitik, sind in den Statuten ausdrücklich festgehalten.

### **1.5 Würdigung**

Mit IRENA wird eine neue Organisation geschaffen, welche für die international vernetzte Entwicklung und Förderung erneuerbarer Energien eine wichtige Rolle spielen wird.

Der Bundesrat hat am 21. Februar 2007 eine Neuausrichtung der Schweizer Energiepolitik beschlossen, die auf vier Säulen beruht: Verstärkte Anstrengungen bei der Energieeffizienz, Ausschöpfen des Potenzials der erneuerbaren Energien, Aus- und Zubau der Infrastruktur, insbesondere im Bereich der Grosskraftwerke, sowie die Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit im Energiebereich. Die Mitgliedschaft der Schweiz bei IRENA liegt auf der Linie der schweizerischen Strategie für eine Energieaussenpolitik. Die Organisation leistet einen Beitrag zur Förderung erneuerbarer Energien und kann langfristig die Energieversorgungssicherheit der Schweiz stärken.

Die Schweiz führt eine anspruchsvolle Nachhaltigkeitspolitik. Mit der Umsetzung des Stromversorgungsgesetzes<sup>1</sup>, der Einführung der kostendeckenden Einspeisevergütung und weiterer Fördermassnahmen verfolgt die Schweiz Ziele, die mit denen der EU und anderer Länder, die im Bereich der erneuerbaren Energien eine ambitionierte Politik verfolgen, vergleichbar sind. Für das Ansehen der Schweiz u.a. im Energiebereich ist die Mitgliedschaft bei IRENA von Vorteil. Umwelttechnologien, inklusive Energietechnologien, sind ein wichtiges Standbein des Forschungs- und Technologiestandortes Schweiz. Schweizer Technologieexporte für erneuerbare Energien werden auf rund 2 Milliarden Franken jährlich geschätzt, mit einer stark steigenden Tendenz. Schweizer Institute und Unternehmen werden von der prominenten Informations- und Vermittlungstätigkeit durch IRENA profitieren können. Die geografische Konzentrierung von IRENA auf Entwicklungsländer ist im Einklang mit dem 2008 festgelegten neuen Hauptaufgabengebiet der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit: Klima und Energie.

## 2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Vertrags

*Artikel I.B* wahrt die *Souveränität* der Schweiz, indem IRENA in ihren Tätigkeiten die Hoheitsrechte ihrer Mitglieder zu achten hat. Ebenso wird die *Gleichstellung* der Schweiz mit andern Mitgliedern der Organisation garantiert.

*Artikel II* umschreibt die *Ziele* der Organisation, nämlich die Förderung erneuerbarer Energien. Die dabei vorgeschriebene Berücksichtigung nationaler Prioritäten verhindert eine allfällige unerwünschte Einmischung in die schweizerische Energiepolitik.

*Artikel III* umschreibt die *Formen von erneuerbaren Energien*, mit welchen sich IRENA beschäftigen wird. *Wasserkraft* ist ohne Hinweis auf Kraftwerkgrösse – Klein- und Grosswasserkraft – erwähnt. Dies kommt denjenigen Staaten wie der Schweiz entgegen, welche sich gegen eine allfällige Benachteiligung der Grosswasserkraft wehren.

*Artikel IV.A* behandelt die *Tätigkeiten* von IRENA. Diese soll als Kompetenzzentrum Mitgliedstaaten Unterstützung anbieten. Um eine unerwünschte Einmischung zu verunmöglichen, unternimmt IRENA energiepolitische Beratung nur auf Ersuchen eines Mitgliedstaates.

*Artikel IV.B* schreibt IRENA einen *effizienten Einsatz* der Mittel und die Vermeidung von *Doppelspurigkeiten* mit andern Organisationen vor – zwei von der Schweiz besonders verfochtene Anliegen. Ebenfalls wichtig für die Schweiz ist die *Transparenz* der Organisation, welche durch Artikel IV.C gewährleistet ist.

*Artikel V* befasst sich mit dem *Arbeitsprogramm* der Organisation. Dieses wird durch die Versammlung, in der die Schweiz vertreten ist, gutgeheissen.

Laut *Artikel VI* steht allen UNO-Mitgliedstaaten die *Mitgliedschaft* offen. Unter dem Begriff «zwischenstaatliche Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration» ist die EU gemeint.

<sup>1</sup> SR 734.7



### **3.3 Auswirkungen auf die Bundesgesetzgebung**

Der Beitritt erfordert keine Änderung der schweizerischen Gesetzgebung.

### **3.4 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden**

Der Beitritt hat keine Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden.

## **4 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Der Bericht über die Legislaturplanung 2007–2011 wurde zu früh verfasst, um den Beitritt zu IRENA behandeln zu können. Der Beitritt entspricht aber der vom Bundesrat am 21. Februar 2007 verabschiedeten Energiestrategie, welche Energieaussenpolitik als eines der vier Standbeine beschreibt, sowie der am 20. Februar 2008 gutgeheissenen schweizerischen Energieaussenpolitik, welche eine verstärkte Mitarbeit in internationalen Energieorganisationen und internationales Engagement für nachhaltige Energie vorsieht.

In Fragen hinsichtlich konkreter Projekte und Beratungen durch IRENA in Entwicklungs- und Transitionsländern wird das BFE zusammen mit den zuständigen Stellen der Bundesverwaltung, insbesondere dem SECO und der DEZA, die jeweilige Haltung der Schweiz festlegen.

## **5 Rechtliche Aspekte**

### **5.1 Verfassungsmässigkeit**

Der Abschluss von internationalen Verträgen fällt in die allgemeine Zuständigkeit des Bundes im Bereich der Aussenbeziehungen nach Artikel 54 Absatz 1 BV. Gemäss Artikel 184 Absatz 2 BV ist der Bundesrat für die Unterzeichnung und Ratifizierung von Abkommen zuständig. Er unterbreitet sie der Bundesversammlung zur Genehmigung. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung, Abkommen zu genehmigen, ergibt sich aus Artikel 166 Absatz 2 BV.

### **5.2 Erlassform**

IRENA ist eine internationale Organisation im Sinne von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 2 BV. Nach dieser Bestimmung ist bei völkerrechtlichen Verträgen, die den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen, ein fakultatives Referendum vorzusehen.

### **5.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse**

Gemäss Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedürfen Verpflichtungskredite, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder der beiden Räte. Der Beitritt der Schweiz zu IRENA löst eine jährliche Zahlung zwischen 200 000 und 400 000 Franken aus und unterliegt damit nicht der Ausgabenbremse.

### **5.4 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes**

Bei dem Schweizer Mitgliederbeitrag an die IRENA handelt es sich um eine Zahlung und Leistung des Bundes, welche an eine internationale Organisation mit Sitz im Ausland ausgerichtet wird. Für solche Leistungen gelten die Vorschriften des Subventionsgesetzes gemäss Artikel 2 Absatz 4 SuG nur teilweise.

Bezüglich des Mitgliederbeitrages der Schweiz, welcher gemäss der Satzung von IRENA berechnet wird (UNO-Verteilschlüssel), besteht kein Ermessensspielraum. Die finanzielle Steuerung des Mitgliederbeitrages erfolgt über einen jährlichen Voranschlagskredit beim Bundesamt für Energie (BFE).

Die Bedeutung und Perspektiven der Mitgliedschaft sind für die langfristigen Ziele des Bundes, wie unter Ziffer 1.5 beschrieben, gegeben.

Artikel IV.B der Satzung von IRENA gewährleistet eine effiziente Mittelverwendung: Der Artikel schreibt der IRENA einen effizienten Einsatz der Mittel und die Vermeidung von Doppelspurigkeiten mit andern Organisationen vor.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Grundsätze des Subventionsgesetzes eingehalten werden.