



9. März 2023

---

# Klimaschutz im Ausland

Bericht zuhanden der UREK-S

22.061 s Revision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes nach 2024

---

## 1 Ausgangslage

Die UREK-S hat die Verwaltung am 10. November beauftragt aufzuzeigen, welche im Gesetzentwurf zur Teilrevision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes nach 2024 nicht adressierten Hebel die Schweiz hat, um weltweiten Klimaschutz zu bewirken und mit welchen Massnahmen diese Hebel genutzt werden können.

Dieser Auftrag kann sehr breit interpretiert werden. Deshalb setzt der Bericht gezielte Schwerpunkte. Der Fokus liegt auf der internationalen Klimafinanzierung unter dem Übereinkommen von Paris (vgl. Ziffer 2) und auf bestehenden internationalen Finanzierungsinstrumenten, welche teilweise heute schon für den Klimaschutz im Ausland eingesetzt werden und die allenfalls noch zielgerichteter ausgestaltet werden könnten (vgl. Ziffer 3). Im Bericht wird ausserdem auf die Möglichkeit von Klimamassnahmen im Ausland im Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit (KIG) eingegangen (vgl. Ziffer 4).

Gemäss Auftrag nicht thematisiert wird im Bericht die Kompensationspflicht für Importeure fossiler Treibstoffe, da dieses Instrument im CO<sub>2</sub>-Gesetz geregelt ist. Die Kompensationspflicht ist stark auf die Zusätzlichkeit (Additionalität) der erzielten Emissionsverminderungen und auf die genau messbare Wirkung ausgerichtet und soll zu Treibhausgasminderungen beitragen, welche sich die Schweiz unter dem Artikel 6.2 des Übereinkommens von Paris an seine Ziele (NDC) anrechnen kann. Ebenfalls nicht im Bericht aufgenommen werden weitere wichtige Hebel wie beispielsweise handelsrechtliche Vorgaben (z.B. die Besteuerung von klimaschädlichen Produkten an der Grenze, klimaspezifische Vorgaben im Rahmen von Freihandels- und / oder Investitionsschutzabkommen), beschaffungsrechtliche Vorgaben (Nachhaltige Beschaffungsvorgaben für Importprodukte und / oder -dienstleistungen) oder Offenlegungspflichten (z.B. im Rahmen der Berichterstattung von Unternehmen). Eine Betrachtung dieser Ansätze würden den Rahmen des Berichts sprengen.

## 2 Klimafinanzierung unter dem Übereinkommen von Paris

Die Schweiz hat sich im Rahmen des Klimaübereinkommens von Paris rechtlich dazu verpflichtet, die Entwicklungsländer bei der Erreichung ihrer Klimaziele und bei der Umsetzung ihrer Klimaschutzmassnahmen zu unterstützen. Sowohl aus klima- als auch aus entwicklungspolitischer Sicht ist es von entscheidender Bedeutung, dass Entwicklungsländer in der Lage sind, die Kosten der Transition zu einer emissionsarmen und klimaresilienten Entwicklung und für die zunehmenden Klima-Verluste und -Schäden zu tragen. Die internationale Klimafinanzierung der Schweiz, die zum Grossteil über die Verpflichtungskredite der internationalen Zusammenarbeit und dem Verpflichtungskredit für die globale Umwelt finanziert wird, leistet durch eine Vielzahl an Projekten und Interventionen einen wichtigen Beitrag dazu.

2020 betrug die internationale Klimafinanzierung der Schweiz rund 560 Millionen Franken. Davon wurden 390 Millionen Franken aus öffentlichen Bundesmitteln in den Klimaschutz in Entwicklungsländern investiert und nahezu vollumfänglich der öffentlichen Entwicklungshilfe der Schweiz angerechnet. Mit bilateralen öffentlichen Interventionen wurden 169 Millionen Franken an privaten Mitteln für den Klimaschutz in Entwicklungsländern mobilisiert.

Die Schweiz leistet neben ihren bilateralen Klimaschutzprojekten und -programmen auch Beiträge an multilaterale Institutionen. Dazu zählen multilaterale Entwicklungsbanken und Klimafonds, die den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel in Entwicklungsländern finanzieren. Diese Institutionen erweitern den Umfang und die Wirkung der bilateralen Zusammenarbeit der Schweiz. Die Schweiz nutzt systematisch ihren Einfluss in den Steuerungsgremien dieser multilateralen Organisationen, um ihnen ambitionöse Klimaziele zu setzen.

Insgesamt ist die Schweiz bestrebt, mit ihrer internationalen Klimafinanzierung eine möglichst grosse Wirkung für den globalen Klimaschutz und die nachhaltige Entwicklung in Entwicklungsländern zu erzielen. Zudem sollen vermehrt private Mittel für den Klimaschutz in Entwicklungsländern mobilisiert werden, beispielsweise durch Garantien, Erstverlustkapital sowie technischer Assistenz. Ende 2024 wird auf internationaler Ebene ein neues internationales Klimafinanzierungsziel festgelegt. Der Bundesrat ist bestrebt, dass die Schweiz weiterhin ihren fairen Anteil an die internationale Klimafinanzierung leistet.<sup>1</sup> Obwohl die Hoffnung besteht, die Geberstaatenbasis auszuweiten, dürfte angesichts der stark steigenden Kosten des Klimawandels in Zukunft die kollektive Verpflichtung der Industrieländer weit über die aktuell gültige kollektive Verpflichtung von 100 Milliarden US-Dollar hinausgehen<sup>2</sup>.

Eine Erhöhung der relevanten Kredite für die internationale Klimafinanzierung, eine noch stärkere Priorisierung von Klimaschutzmassnahmen in den bestehenden relevanten Krediten, die Erschliessung neuer verursachergerechter Finanzierungsquellen und der Aufbau neuer Instrumente, wie die Aufsetzung einer unabhängigen Investitionsbank<sup>3</sup> für die internationale Klimafinanzierung, wären mögliche Hebel der Schweiz für die Stärkung des weltweiten Klimaschutzes.

### 3 Bestehende Instrumente für Klimaschutz im Ausland

Bei der folgenden Aufzählung handelt es sich um eine nicht abschliessende Auswahl bestehender Instrumente der Schweizer Entwicklungs- und Aussenwirtschaftspolitik, welche Bestandteil der internationalen Klimafinanzierung der Schweiz sind. Die Instrumente werden teilweise bereits an die internationale Klimafinanzierung der Schweiz (siehe oben) angerechnet. Sie könnten allenfalls angepasst werden, um die Klimawirkung im Ausland zu erhöhen. Neue, potentiell denkbare Finanzierungsinstrumente oder verursacherorientierte Quellen werden hier nicht thematisiert.

#### **Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM)**

Die SIFEM ist die Entwicklungsfinanzinstitution des Bundes. Sie fördert ein langfristiges, nachhaltiges und breit abgestütztes Wirtschaftswachstum in Entwicklungs- und Transitionsländern, indem sie kommerziell existenzfähige kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowie schnell wachsende Firmen bei ihrem Wachstum finanziell unterstützt. Dadurch hilft die SIFEM, sichere und formelle Arbeitsplätze zu schaffen und die Armut zu reduzieren. Klima- und Umweltschutzziele sind in den strategischen Zielen des Bundesrates für die Jahre 2020-2024 enthalten. So müssen sämtliche neuen SIFEM-Investitionen im Einklang mit den Zielen des Pariser Klimaübereinkommens stehen, und mindestens 25 Prozent der neuen Investitionen müssen vollständig dem Klimaschutz dienen. Eine weitergehende Ausrichtung von SIFEM auf Klimaschutz wäre grundsätzlich denkbar, bedürfte aber einer Prüfung des

<sup>1</sup> Vgl. Antwort des Bundesrates vom 22. Februar 2023 zur Ip. 22.4419 Badertscher Anteil der Schweiz an der internationalen Klimafinanzierung unter Berücksichtigung des gesamten Klimafussabdrucks.

<sup>2</sup> 22.060 Botschaft zu einem Verpflichtungskredit für die globale Umwelt 2023–2026, vom 31. August 2022: [BB| 2022 2219 - Botschaft zu einem Verpflichtungskredit für die globale Umwelt 2023–2026 \(admin.ch\)](#)

<sup>3</sup> 22.3469 Mo. Andrey, 22.3470 Mo. Fischer, 22.3471 Mo. Jauslin, 22.3472 Mo. Landolt, 22.3473 Mo. Widmer zu einer Swiss Green Investment Bank

Grundauftrags und der rechtlichen Grundlagen. Soll SIFEM weiterhin sein Kernmandat aufrechterhalten und gleichzeitig seine Klimawirkung erhöhen, wären zusätzliche Mittel aus dem Budget des Bundes und/oder aus verursachergerechten innovativen Quellen notwendig, was wiederum eine Anpassung der Rechtsgrundlagen bedingen würde.

**Fazit:** Eine weitergehende Ausrichtung auf mehr Klimaschutz ist grundsätzlich möglich, bedarf jedoch einer Grundsatzdiskussion des Kernmandats von SIFEM und allenfalls Anpassungen der Rechtsgrundlagen<sup>4</sup>, der Organisationsstruktur und der Finanzierungsquellen.

## REPIC

REPIC ist eine interdepartementale Plattform (SECO, DEZA, BAFU, BFE) für den Wissens- und Technologietransfer zur Verbreitung erneuerbarer Energien und der Energie- und Ressourceneffizienz in Entwicklungsländern. Als marktorientiertes Dienstleistungszentrum stellt REPIC die privaten und nichtstaatlichen Akteure in den Empfängerländern ins Zentrum und ermöglicht die Umsetzung von innovativen, vielversprechenden Projekten mit verstärkter Beteiligung von Schweizer Unternehmen und Organisationen. Die bestehenden finanziellen Beiträge durch REPIC bestehen aus Anschub-Finanzierung zur Pilotierung von Innovationen mit Marktorientierung in der Form von Zuschüssen (begrenzt auf Beiträge bis zu CHF 150'000 und 50 Prozent der gesamten Projektkosten → Instrument «REPIC Pilot») sowie der Ko-Finanzierung der Verbreitung und frühen Kommerzialisierung von bereits getesteten Innovationen (begrenzt auf Beiträge bis zu CHF 500'000 und 50 Prozent der gesamten Projektkosten → Instrument «REPIC Roll-out»). Es besteht die Möglichkeit, mit einer Weiterentwicklung von REPIC das Angebot auf zusätzliche klimarelevante Sektoren auszuweiten und/oder die bestehenden erfolgreichen Projekte von REPIC weiter zu skalieren. Für die Skalierung und Ausweitung von REPIC könnte auch eine Finanzierung aus innovativen verursachergerechten Quellen geprüft werden. Es müsste jedoch ebenfalls geprüft werden, ob dies im Rahmen der bestehenden Organisationsstruktur möglich ist und/oder welche rechtlichen, finanziellen, organisatorischen Änderungen vorgenommen werden müssten.

**Fazit:** Eine weitere Skalierung von REPIC, um eine noch höhere Klimawirkung zu erzielen, ist mittelfristig möglich, braucht aber allenfalls eine Anpassung der Rechtsgrundlagen<sup>5</sup>, der Organisationsstruktur und der Finanzierung.

## Schweizer Exportversicherung SERV

Die SERV als Standortförderinstrument deckt politische Risiken und das Risiko der Zahlungsunfähigkeit oder Zahlungsverweigerung der Käufer oder Garanten (sog. Delkredererisiko) beim Export von Gütern und Dienstleistungen mit einem bestimmten schweizerischen Wertschöpfungsanteil. Damit bietet die SERV Schweizer Exportunternehmen Schutz vor Zahlungsausfall und trägt zur erleichterten Exportfinanzierung bei. Die SERV arbeitet eigenwirtschaftlich. Zum heutigen Zeitpunkt berücksichtigt

<sup>4</sup> Die SIFEM wurde im Jahre 2011 gestützt auf Art. 11 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe ([SR 974.0](#)) errichtet. In Art. 30a ff. der dazugehörigen Verordnung vom 12. Dezember 1977 ([SR 974.01](#)) sind Zweck, Zielsetzung und Finanzierung der Aktiengesellschaft festgelegt. Diese Regelungen sollen nun in ein Gesetz übergeführt werden. Der Bundesrat hat deshalb dem Parlament mit seiner Botschaft vom 16. Dezember 2022 den Entwurf des Bundesgesetzes über die Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft SIFEM unterbreitet. Vgl. [BBI 2023 55 - Botschaft zum Bundesgesetz über die Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft SIFEM \(admin.ch\)](#)

<sup>5</sup> Das Mandat von REPIC stützt sich grundsätzlich auf das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe. Die Plattform arbeitet subsidiär zu den Anstrengungen und den vorhandenen Instrumenten der beteiligten Bundesämter. Die Beiträge der einzelnen Ämter zur Plattform erfolgen daher gestützt auf die jeweils eigenen rechtlichen Grundlagen für die relevanten Tätigkeiten: Der BAFU-Beitrag beispielsweise erfolgt über den Kredit zur Förderung von Umwelttechnologien, der auf Art. 49 Umweltschutzgesetz (SR 814.01) beruht.

die SERV die massgebenden Umwelt- und Sozialrichtlinien und Anforderungen der OECD, der Weltbank-Gruppe und der UN. Zudem können Geschäfte im Bereich erneuerbare Energie-, Klimaschutz- und Wasserprojekte teilweise von speziellen Konditionen (eine verlängerte Kreditlaufzeit und flexible Rückzahlungsbedingungen) profitieren. Die SERV ist bestrebt, ihre Geschäftstätigkeit im Rahmen der bestehenden rechtlichen Möglichkeiten klimafreundlicher zu gestalten.

Gezielter Klimaschutz ist nicht Bestandteil des gesetzlichen Auftrags der SERV. Um diesen betreiben zu können, müssten die Instrumente neu auf die Versicherung der Exporte von Produkten und Dienstleistungen zur Eindämmung des Klimawandels ausgerichtet werden. Dies gehört jedoch weder zum Kerngeschäft der SERV, noch liesse es sich im Rahmen des aktuellen gesetzlichen Auftrags der SERV umsetzen. Die bestehenden Investitionen / Versicherungen der SERV im fossilen Energiebereich übersteigen derzeit ihre klimafreundlichen Investitionen / Versicherungen um ein Vielfaches. Ein entscheidender Schritt zur Reduktion der aktuellen negativen Klimawirkung der SERV wäre es, die Investitionen / Versicherungen der SERV mit Bezug zu fossilen Energieträgern gänzlich einzustellen. Ein Verbot von Investitionen / Versicherungen mit Bezug zu fossilen Energieträgern würde eine Überprüfung des derzeitigen Ziels der SERV (Exportförderung) und eine Überarbeitung der derzeitigen Rechtsgrundlagen bedeuten.

**Fazit:** Eine klimafreundlichere Ausrichtung der SERV im Rahmen der bestehenden rechtlichen Grundlagen ist kurz- bis mittelfristig möglich und wird von der SERV auch angestrebt. Eine konsequente Ausrichtung auf mehr Klimaschutz würde eine Anpassung der Rechtsgrundlage<sup>6</sup> und des Grundauftrags der SERV bedingen.

#### **Partnerschaftsplattformen mit dem Privatsektor** (z.B. Schweizer Plattform für Nachhaltigen Kakao)

Partnerschaftsplattformen mit dem Privatsektor in spezifischen Sektoren bieten einen potentiellen Hebel für Klimaschutzmassnahmen im Ausland. Im Rahmen der Schweizer Plattform für Nachhaltigen Kakao (seit Beginn mitgetragen vom SECO) besteht beispielsweise seit 2018 ein Ko-Finanzierungsmechanismus, mit dem der Bund Projekte des Privatsektors finanziell mit bis zu 50 Prozent der gesamten Projektkosten unterstützt. Projektideen mit Wirkung im Ausland können nur von in der Schweiz ansässigen Firmen eingegeben werden, die gleichzeitig Mitglied der Plattform sind und die Ziele des Vereins mittragen. Bei den bisherigen Projektausschreibungen gab es eine sehr grosse Nachfrage, und gute Projekte mit klarem Fokus auf Klima und Biodiversität wurden von den Schweizer Unternehmungen eingegeben. Die Skalierung der Massnahmen müsste in den kommenden Jahren aufgegleist werden. Insbesondere die Skalierung der klimarelevanten Projekte würde zusätzliche Investitionen bedingen sowohl des Privatsektors als auch aus dem Bereich der Klimafinanzierung durch die öffentliche Hand. Grundsätzlich bestünde das Potential für solche Partnerschaftsplattformen auch in anderen Sektoren, sofern ein Interesse des Privatsektors in den jeweiligen Branchen besteht. Um die Klimawirkung bestehender Partnerschaftsplattformen zu erhöhen und / oder weitere Partnerschaftsplattformen aufzubauen, wären zusätzliche Mittel beispielsweise aus innovativen verursachergerechten Quellen oder aus dem Bundesbudget notwendig.

**Fazit:** Eine Ausrichtung auf mehr Klimaschutz ist möglich, braucht aber allenfalls eine Anpassung bestehender Plattformen und / oder die Schaffung neuer Plattformen und eine Erhöhung der Finanzierung.

<sup>6</sup> Rechtsgrundlage für die Geschäftspolitik der SERV bildet das Bundesgesetz über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (Exportrisikoversicherungsgesetz, SERVG) vom 16. Dezember 2005 (SR 946.10) und die Verordnung über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV-V) vom 25. Oktober 2006 (SR 946.101). Die SERV beachtet zudem die Verpflichtungen, welche die Schweiz im Rahmen internationaler Vereinbarungen übernommen hat, darunter das [Exportkredit-Arrangement der OECD](#) und die Grundsätze der sog. [Berner Union](#).

## Sustainable Development Goal (SDG) Impact Finance Initiative

Die SDG Impact Finance Initiative wurde Ende 2021 vom SECO, der DEZA, der UBS Optimus Foundation und der Credit Suisse Foundation lanciert. Sie zielt darauf ab, bis 2030 100 Millionen Schweizer Franken von öffentlichen und philanthropischen Akteuren zu beschaffen. Diese Mittel sollen anschliessend bis zu einer Milliarde Schweizer Franken an privatem Kapital mobilisieren, um die SDGs in Entwicklungsländern zu finanzieren. Die Initiative unterstützt innovative Finanzlösungen für neue Impact-Investing-Produkte durch Zuschüsse und Anschubfinanzierung. Dabei geht es um Anlagen, die neben einer finanziellen Rendite auch eine messbare gesellschaftliche und ökologische Wirkung erzielen sollen. Die Initiative mobilisiert zusätzliches privates Kapital und stärkt die Unternehmen, die Teil von Impact-Investing-Anlagen sind. Zudem trägt die Initiative zu einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für Impact-Investing in der Schweiz bei und fördert die Qualität der Wirkungsmessung. Hierfür arbeitet die Initiative eng mit dem Verband Swiss Sustainable Finance und dem Staatssekretariat für internationale Finanzfragen zusammen. Die Initiative organisiert internationale Ausschreibungen und finanziert die besten Vorschläge. Die erste Ausschreibung fand 2022 statt. Von insgesamt sieben Projekten, die für eine Finanzierung ausgewählt wurden, haben vier Projekte eine Klimawirkung im Ausland. Eine klimaspezifische Skalierung der SDG Impact Finance Initiative würde einen noch stärkeren Fokus auf klima-relevante SDG-Ziele bei der Auswahl der Projekte und eine Aufstockung der eingesetzten Mittel (z.B. aus innovativen verursachergerechten Quellen oder aus dem Bundesbudget) bedingen.

**Fazit:** Ein noch stärkerer klimaspezifischer Fokus der SDG Impact Finance Initiative wäre bei der Projektauswahl möglich, würde aber auf Kosten anderer SDG (etwa Gesundheit) gehen oder eine Erhöhung der Finanzierung bedingen.

## 4 Möglichkeiten für Klimaschutz im Ausland im Rahmen des KIG

Das Parlament hat am 30. September 2022 das Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit (KIG) als indirekten Gegenvorschlag zur Gletscher-Initiative verabschiedet. Gegen das KIG wurde das Referendum ergriffen, die Volksabstimmung wird am 18. Juni 2023 stattfinden.

Das KIG sieht in Artikel 6 vor, dass der Bund Unternehmen finanziell unterstützen kann, wenn diese bis 2030 zur Umsetzung eines Netto-Null-Fahrplanes neuartige Technologien und Prozesse anwenden möchten. Das Parlament hat hierfür einen Verpflichtungskredit bis 2030 im Umfang von 1,2 Milliarden beschlossen. Die Umsetzungserlasse sollen zusammen mit dem KIG den materiellen Rahmen für die Finanzhilfen abstecken. Das im KIG vorgesehene Finanzierungsinstrument für Unternehmen ist grundsätzlich nicht auf eine Klimawirkung im Inland beschränkt. Schweizer Unternehmen mit vor- oder nachgelagerten Prozessen im Ausland können für die Finanzierung von innovativen Technologien und Prozessen von diesen Finanzhilfen ebenfalls profitieren, auch wenn die Wirkung im Ausland anfällt. Dabei sollen nach Möglichkeit Schweizer Technologien unterstützt werden. Die Schweizer Unternehmen können durch solche Massnahmen ihr Geschäftsmodell klimaresilient entwickeln, was dem Werkplatz Schweiz zugutekommt.

Voraussetzung für die Innovationsförderung ist, dass die Unternehmen einen Netto-Null-Fahrplan ausarbeiten. Nach Möglichkeit sollen auch die vor- und nachgelagerten Prozesse mitbetrachtet werden. Dabei soll sich der Bundesrat bei der Erarbeitung der Ausführungsbestimmungen auch auf bestehende Methodiken abstützen, beispielsweise der weitverbreitete «science based targets initiative», kurz SBTI. Es ist darauf zu achten, dass die Wirkung solcher Netto-Null-Fahrpläne wie SBTI bisher nicht messbar ist, weil ein Monitoring fehlt. Durch eine Verbesserung der Transparenz und der Messbarkeit von Netto-Null-Fahrplänen kann eine grosse Wirkung erzielt werden.