

1

dodis.ch/56189

Antrag des EDA, des EDI und des EVD an den Bundesrat¹

KONFERENZ DER VEREINTEN NATIONEN ÜBER UMWELT UND ENTWICKLUNG (UNCED) VON 1992: MITWIRKUNG DER SCHWEIZ

Bern, 14. Januar 199[1]

1. Einführung:

Mit Resolution 44/228 vom 22. Dezember 1989 beschloss die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Durchführung einer Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED), die vom 1. bis 12. Juni 1992 in Brasilien stattfinden wird.² Die Konferenzvorbereitung ist einem Vorbereitungskomitee (Prep Com) übertragen, welches von einem eigenen Sekretariat unterstützt wird.³ Nach der organisatorischen und ersten von 4 substantiellen Tagungen des Vorbereitungskomitees ist klar, dass das Themenspektrum von UNCED äusserst breit ist und neben technischen auch hochpolitische und schwierige institutionelle Fragen umfasst. Die Konferenz soll auf höchster politischer Ebene (Staatschefs oder Regierungschefs) tagen, wobei verschiedene Konventionen unterzeichnet werden sollen. Sie soll auch ein Aktionsprogramm im Bereich Umwelt/Entwicklung für den Übergang ins 21. Jahrhundert verabschieden, eine Charta betreffend die Rechte und Pflichten von Staaten und Individuen erlassen sowie die nötigen institutionellen Voraussetzungen schaffen für eine angemessene zukünftige Behandlung der Problematik im System der Vereinten Nationen. Eine detailliertere Liste der einzelnen Themen, der Stossrichtung der Arbeiten und der zu erwartenden Ergebnisse befindet sich in Beilage 2.⁴ Die Arbeiten werden in der Mehrzahl nicht

- 1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#1004* (4.10prov.). *Dieser Antrag wurde vom stellvertretenden Sektionschef Thomas Litscher unter der Verantwortung des Chefs der Sektion internationale Umweltangelegenheiten der Direktion für internationale Organisationen (DIO), Claude-Georges Ducret, verfasst und von den Vorstehern des EDA, des EDI und des EVD, den Bundesräten René Felber, Flavio Cotti sowie Jean-Pascal Delamuraz, unterzeichnet. Als Grundlage für den Antrag diente ein Dokument, das als Vorbereitung für die Sitzung des Interdepartementalen Komitees für internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (IKEH) am 9. November 1990 von der Sektion internationale Umweltangelegenheiten und dem Fachdienst Forstwirtschaft, Ökologie und Energie der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe des EDA verfasst worden war, vgl. dodis.ch/55933. Der Bundesrat hat den Antrag in der Sitzung vom 30. Januar 1991 gutgeheissen, vgl. das BR-Prot. Nr. 163, Faksimile dodis.ch/56189.*
- 2 UN Conference on Environment and Development: resolution / adopted by the General Assembly, UN doc. A/RES/44/228. *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro (1992), dodis.ch/T1726.*
- 3 *Zur Ansiedlung des Sekretariats des Vorbereitungskomitees in Genf vgl. das BR-Prot. Nr. 1329 vom 27. Juni 1990, dodis.ch/56142. Zum Stand der Konferenzvorbereitungen vgl. dodis.ch/60190 sowie dodis.ch/60211.*
- 4 *Für die Beilage vgl. das Faksimile dodis.ch/56189.*



vom Prep Com und seinem Sekretariat ausgeführt, sondern von einer Vielzahl von UN- und auch Nicht-UN-Institutionen. Dem Vorbereitungscommittee kommt jedoch eine Lenkungs- und Koordinationsfunktion zu.

2. Der Stellenwert von UNCED für die Schweiz:

Aus folgenden Gründen ist der Stellenwert des Vorbereitungsprozesses und der Konferenz selbst für die Schweiz hoch einzustufen:

1. Die normative Kraft und Relevanz der zu erwartenden Ergebnisse ist zum Teil erheblich (Konventionen in den Bereichen Klima, Biodiversität ev. Wald, institutionelle Neuordnung, Grösse der einzugehenden finanziellen Verpflichtungen).

2. Der politische Gehalt des UNCED-Prozesses ist sehr hoch (nachhaltige Entwicklung, Technologietransfer, Biotechnologie, Eigentumsrechte, industrielle Zusammenarbeit, Souveränitätsfragen, Additionalität, Konditionalität, internationale Wirtschaftsordnung etc.).

3. Umwelt und Entwicklung sind beides Themen von existenzieller Bedeutung. Eine Trendwende in der fortschreitenden Umweltzerstörung hin zu einer sozial verträglichen, dauerhaften Entwicklung ist eine unabdingbare Voraussetzung, wenn innerstaatliche Verhältnisse und zwischenstaatliche Beziehungen vor schwersten Erschütterungen verschont bleiben sollen.

4. Für die schweizerische Öffentlichkeit und das Parlament ist das Thema Umwelt/Entwicklung von bedeutendem Stellenwert.⁵

5. UNCED dürfte zum grössten Gipfeltreffen der Geschichte werden.

3. Die Mitwirkung der Schweiz:

Wegen der eben dargestellten grossen Tragweite von UNCED ist ihr gegenüber eine aktive schweizerische Interessenwahrung nötig. Die Vielzahl und Breite der behandelten Themen und der involvierten Institutionen (Generalversammlung, Prep Com, UNEP, WMO, FAO, UNESCO, Weltbank, UNDP etc.) verlangt dabei nach einer angemessenen Koordination, damit in den verschiedenen Gremien eine wirkungsvolle und kohärente Politik verfolgt werden kann. Speziell hervorzuheben ist der departementsübergreifende Charakter des Gesamtprozesses wie auch einer Mehrzahl der prioritären einzelnen Themen. In Anbetracht der beschränkten Ressourcen ist auch eine klare Prioritätensetzung nötig.

Im Rahmen des Interdepartementalen Komitees für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe haben sich die interessierten Ämter über die Prioritäten und die notwendigen Koordinationsmechanismen ausgesprochen.⁶ Die Prioritäten wurden dabei wie folgt festgelegt:

a) Nord-Südbelange (siehe Beilage 2, Punkte 1, 2 und 3):⁷ UNCED dürfte das Nord/Süd Verhältnis nicht nur um die Dimension Umwelt definitiv erweitern. Es dürften aus dieser neuen Dimension auch Rückwirkungen auf das übrige Verhält-

5 Zu den Diskussionen im Parlament vgl. bspw. die Dringliche Einfache Anfrage 90.1130 Weltklima-Konferenz der Uno. Klimakatastrophe der Grünen Fraktion vom 19. September 1990, dodis.ch/56284.

6 Vgl. das Beschlussprotokoll vom 14. November 1990 der Sitzung vom 9. November 1990, dodis.ch/54785.

7 Für die Beilage vgl. das Faksimile dodis.ch/56189.

nis stattfinden.⁸ Zudem dürften wesentliche zusätzliche finanzielle Verpflichtungen aus UNCED hervorgehen.

b) Klimaveränderung (Punkt 7): Die Klimaproblematik wird als eine der ganz grossen Herausforderungen der Gegenwart angesehen. Die Schweiz zählt sich zu der Gruppe der fortschrittlicheren Länder bezüglich der zu ergreifenden Massnahmen im Bereich der Vorbeugung und Anpassung.⁹ Sie ist an einer möglichst substanziellen und verpflichtenden internationalen Konvention interessiert.¹⁰ Auch im Sinne der Kontinuität sollte diesem Problembereich Priorität eingeräumt werden.

c) Biodiversität (Punkt 12): Die Herausforderung bezüglich der Erhaltung der Biodiversität ist wohl derjenigen der Klimaproblematik ebenbürtig. Mit einer Konvention sollen auch hier sehr komplexe rechtliche Fragen geregelt werden.¹¹ Die Schweiz ist auch wegen des Unteraspektes Biotechnologie spezifisch interessiert. Es könnte diesbezüglich zur Verabschiedung eines Verhaltenskodexes kommen.

d) Abfall, giftige, chemische Substanzen (Punkt 16): Die Schweiz hat bisher aufgrund ihrer spezifischen Interessenlage und ihrer Sachkompetenz in diesem Bereich eine sehr aktive Rolle (Basler Konvention) gespielt.¹² Im Sinne der Kontinuität sollte an der weiteren Arbeit unter UNCED aktiv mitgewirkt werden.¹³

e) Entwaldung (Punkte 10 und 20): Die Waldfrage ist eng verknüpft mit der Klimaproblematik und der Biodiversität. Der Forstbereich gehört zu den Schwerpunkten der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Ev. wird auch für den Wald eine Rahmenkonvention erarbeitet, was dieses Thema noch zusätzlich aufwerten könnte.¹⁴

f) Angepasste Technologien: Im Hinblick auf konkrete Beiträge zur Lösung der globalen, regionalen und lokalen Umweltprobleme in Entwicklungsländern sollte die Schweiz auf die UNCED hin Ideen entwickeln, die sich praktisch umsetzen lassen und die gegebenenfalls als Ausgangspunkt für eine formelle CH-Initiative dienen könnten. In diesem Zusammenhang sollte der komparative Vorteil der Schweizer Industrie im Bereich der Umwelttechnologien sowie die Möglichkeiten ihres sinnvollen Einsatzes in Verbindung mit der Nachfrage nach Problemlösungen untersucht werden (Umweltforum). Ebenso sind innovative Mechanismen zur Finanzierung von Technologietransfer im Umweltbereich und generell zur Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung zu prüfen.¹⁵

g) Institutionelles und Rechtliches (Punkte 18 und 19): Die Überprüfung und ev. Neuausgestaltung der institutionellen Strukturen ist als solches von erheblicher Tragweite.¹⁶ Für die Schweiz kommt die spezifische Interessenlage Genfs dazu.¹⁷

8 Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2077.

9 Vgl. dazu DDS 1990, Dok. 46, dodis.ch/56282.

10 Zur Klimakonvention vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2074.

11 Zur Biodiversitätskonvention vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2076.

12 Zum Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung vom 22. März 1989, vgl. AS, 1992, S. 1125–1164 sowie die thematische Zusammenstellung dodis.ch/C2068.

13 Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2084.

14 Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2078.

15 Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2080.

16 Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2079.

17 Zur Rolle Genfs als Sitz von internationalen Umweltorganisationen vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1849.

h) Nationaler Bericht (Punkt 17): Die Erstellung eines nationalen Berichtes ist praktisch ein Muss.¹⁸ Sie beinhaltet aber auch die Chance des Einbezugs von Interessengruppen ausserhalb der Verwaltung in die Auseinandersetzung mit der Thematik Umwelt/Entwicklung und den UNCED-Prozess.¹⁹

Gleichzeitig wurde vereinbart, dass die nicht zu den Prioritäten zählenden UNCED-Arbeiten passiv mitverfolgt werden, sodass, falls sich neue Entwicklungen ergeben sollten, eine Neubewertung der Prioritäten vorgenommen werden kann.

Für die Bearbeitung der einzelnen prioritären Sachbereiche wurden departementsübergreifende Arbeitsgruppen geschaffen. Diese sowie der ganze Prozess werden von einer Koordinationsgruppe, welche ihrerseits dem IKEH untersteht, koordiniert. Ein entsprechendes Organigramm findet sich in Beilage 3.²⁰

4. Zusätzlicher Ressourcenbedarf

Die ehrgeizigen Zielsetzungen bezüglich des Konferenzergebnisses – internationale Übereinkommen zu Klima, Artenvielfalt und evtl. Wald sollen anlässlich der Konferenz unterzeichnet, ein Aktionsprogramm für den Übergang ins nächste Jahrtausend verabschiedet und die nötigen institutionellen Voraussetzungen für dessen Umsetzung geschaffen werden, um nur die wesentlicheren zu nennen – bewirken ein anspruchsvolles, sehr umfangreiches und zeitlich sehr gedrängtes Arbeitsprogramm. Gleichzeitig soll über den Mechanismus von nationalen Berichten ein Einbezug und die Sensibilisierung einer breiten Öffentlichkeit für die Thematik Umwelt/Entwicklung angestrebt werden. Mit den bestehenden Mitteln kann die aktive Interessenwahrung und Mitwirkung der Schweiz am Vorbereitungsprozess von UNCED nicht gewährleistet werden. Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft veranschlagt seinen zusätzlichen Personalbedarf auf 3 Einheiten mit folgenden Aufgaben: 1 Person für die Unterstützung der «Groupe de travail interdépartemental sur l'évolution du système climatique» in administrativen und Sekretariats-mässigen Belangen; 1 Einheit für die Arbeiten betreffend Biodiversität und Biotechnologie; 1 Person für die Koordination der Arbeiten im Bereich Abfallwirtschaft und chemische Stoffe. Zusätzlichen Bedarf gibt es auch im EDA. Namentlich ist der Völkerrechtsdirektion eine zusätzliche Fachkraft im Bereich Völkerrecht für den UNCED-Prozess zuzuteilen (rechtliche Aspekte der Konventionen, Mitwirkung an den Arbeiten für einen Streitverhinderungs- und schlichtungsmechanismus etc.). Zusätzlich sind der Direktion für internationale Organisationen für die Koordinationsaufgaben eine Administrativkraft und eine Sekretariatskraft zur Verfügung zu stellen. Das erwähnte zusätzliche Personal wird für den UNCED-Prozess vom 1. Januar 1991 bis zum 31. Juli 1992 benötigt.

18 Bericht der Schweiz. Konferenz über Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen. Rio de Janeiro, Juni 1992, herausgegeben vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft im April 1992, dodis.ch/60247.

19 Zum Einbezug von Interessengruppen vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2073.

20 Im BR-Prot. Nr. 163 vom 30. Januar 1991, Faksimile dodis.ch/56189, fehlt die Beilage 3. Auch in der Ablage der Anträge an den Bundesrat ist die Beilage 3 nicht archiviert, vgl. das Dossier CH-BAR#E1001#1996/73#5* (1). Das EDA hat den Antrag vom 14. Januar 1991 inklusive Beilage 3 am 12. Februar 1991 an alle Vertretungen der Schweiz im Ausland verschickt, vgl. das Dossier CH-BAR#E2023A#2003/421#3620* (o.713.845.21). Eine frühere Version des Organigramms ist als Beilage 2 der Notiz des IKEH vom 9. November 1990, dodis.ch/55933, beigefügt.

An Finanzmitteln sind für die verwaltungsexterne Vergabe von Aufträgen 100 000 Franken bereitzustellen.

5. Konsultationen

An der Sitzung des IKEH vom 9.11.1990,²¹ welche die oben erläuterten Prioritätensetzungen und organisatorischen Vorkehren traf, nahmen folgende Bundesämter teil: die DEH, die DIO, die DV (alle EDA), das BUWAL (EDI), das BAWI (EVD), das BEW (EVED), das BAGE (EJPD) sowie die EFV (EFD). Das BEW (EVED), das BAGE (EJPD), das EPA (EFD) sowie die EFV (EFD) wurden zum vorliegenden Antrag konsultiert. Die erwähnten Ämter sind mit dem Antrag einverstanden.

6. Antrag

Wir beantragen Ihnen, aufgrund der vorangehenden Ausführungen dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

21 Vgl. Anm. 6.