

o.320.016.0.CH - SCW/RMA

Bern, den 8. April 1990

An die Botschaften/Missionen/Ständigen Vertreter/Generalkonsulate/Konsulate

INTERNATIONALE UMWELTANGELEGENHEITEN 1984/1990

Zur Wahrnehmung schweizerischer Interessen im Bereich der internationalen Umweltangelegenheiten verfügte die DIO während Jahren über eine Arbeitskraft. Mit der Schaffung der Sektion im November 1985 kam ein zweiter Mitarbeiter hinzu, und ab Juli 1990 werden es drei sein. Die Sektion ist eine der 26 Bundesstellen, die sich im Jahre 1988 durch ihren Beitrag an den Bericht des BUWAL über die Beteiligung der Schweiz an den internationalen Umweltaktivitäten als in diesem Bereich aktiv auswies. In einer solchen Situation stellt sich unvermeidlich die Frage nach dem spezifischen Stellenwert der Sektion und der Art und Weise, wie sie ihrer Funktion als einem der Instrumente des EDA zur "Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten" und im besonderen zur Vertretung der Umwelt-Aussenpolitik des Bundesrates gerecht wird.

Sie ist im Umweltbereich die hauptsächliche (wenn auch angesichts terminlicher Sachzwänge und technischer Entwicklungen nicht die ausschliessliche) Anlaufstelle für die Aussenposten, in deren Berichterstattung Umweltbelange einen immer breiteren Raum einnehmen und deren Informationsbedürfnisse entsprechend gestiegen sind. Die Sektion leistet auch ihren Beitrag dazu, dass die betroffenen Stellen innerhalb des EDA (wo sich beispielsweise noch die DEH, die Völkerrechtsdirektion, der Europaratssdienst, die Politische Abteilung III oder das Integrationsbüro mit Aspekten der internationalen Umweltpolitik befassen) wie auch jene in der übrigen Bundesverwaltung in gegenseitiger Absprache vorgehen.

Ferner ist die Sektion zur Mitwirkung namentlich in folgenden Gebieten aufgerufen: bei der Vorbereitung der umweltrelevanten Bundesrats- und Parlamentsgeschäfte und den Kontakten zur Öffentlichkeit; bei den Umweltaspekten der Besuchsdiplomatie und den bilateralen Umweltbeziehungen; bei der Festlegung schweizerischer Positionen an Konferenzen, Verhandlungen und Tagungen; schliesslich bei der Wahrnehmung schweizerischer Interessen an solchen Verhandlungen und der Berichterstattung darüber.

Der vorliegende Bericht beschränkt sich auf den letztgenannten Bereich und vermittelt einen schwerpunktmässigen Ueberblick über einige internationale Umweltbestrebungen, die in den letzten sechs Jahren auch die Sektion besonders beanspruchten.

./.

Ottawa, München, Helsinki, Stockholm, Saas Fee, Sofia

Die Kampf gegen die Luftverschmutzung mit ihren schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit, auf die Gebäude und Kulturdenkmäler und auf die Oekosysteme fand in der Schweiz, aber nicht nur hier, im Waldsterben seinen exemplarischen Anwendungsbereich.

Die sechs Sanasilva-Berichte seit 1984 zeigen folgende Entwicklung auf: Der Anteil der geschädigten Nadel- und Laubbäume (d.h. der Bäume mit einem Nadel- und Blattverlust von mehr als 10 Prozent) betrug 1984 durchschnittlich 34 Prozent, stieg 1985, 1986 und 1987 auf je 36, 50 und 56 Prozent und stabilisierte sich 1988 und 1989 auf 43 Prozent. In den Alpen waren auch 1989 immer noch 53 Prozent aller Bäume geschädigt.

In den Jahren 1984 und 1985 gehörte das Waldsterben zu jenen Problemen, die Bundesrat, Eidgenössische Räte und Öffentlichkeit am meisten beschäftigten. Der Bundesrat erliess Sofortmassnahmen, veröffentlichte zwei Berichte mit Massnahmenkatalogen und Stellungnahmen zu Dutzenden von parlamentarischen Vorstössen. Nationalrat (6./7.2.1985) und Ständerat (8.2. und 5.3.1985) führten Sondersessionen durch. Sie erteilten den Auftrag zur Erarbeitung eines schweizerischen Luftreinhaltekonzeptes, das der Bundesrat am 10. September 1986 vorlegte: Die Emissionen sollen soweit unter Kontrolle gebracht werden, dass beim Schwefeldioxid bis 1990 wieder der Zustand von 1950, beim Stickoxid und den Kohlenwasserstoffen bis 1995 der Zustand von 1960 erreicht wird. Bei den Schwefelemissionen ist dieses Ziel erreicht. Bei den beiden anderen Schadstoffen bedürfte es über die schon ergriffenen hinaus noch zusätzlicher einschneidender Schritte, wobei der Bundesrat, wie er anlässlich der Verabschiedung einer weiteren Gruppe von Massnahmen am 23. August 1989 ankündigte, auch finanzielle Lenkungsinstrumente namentlich in den Bereichen Energie und Verkehr ins Auge fasst.

Als wichtigste Massnahme neben der Luftreinhalteverordnung, die am 1. März 1986 in Kraft trat, sei an die Einführung der US-83-Abgasnormen für neue Personenwagen ab dem 1. Oktober 1987 sowie an die Verschärfung der Abgasvorschriften für Lastwagen und Motorräder erinnert. Die seinerzeit geäusserte Befürchtung, dass sich die Schweiz mit diesen Beschlüssen isolieren werde, haben sich nicht erfüllt. Die Ergebnisse des EG-Rates der Umweltminister vom 22. März 1990 eröffnen sogar die Aussicht, dass in der EG nicht nur die kleinen, sondern alle neuen Personenwagen ab 1992 mit Katalysatoren ausgerüstet sein werden. Bei den Lastwagen ist die Situation schwieriger, aber gesamteuropäische Bestrebungen sind im Gange.

Damit ist auch schon das Hauptanliegen der Schweiz im Umweltbereich auf internationaler Ebene angedeutet, nämlich die Entwicklung gemeinsamer Strategien möglichst auf der Grundlage des Standes der Technik, was sich angesichts der grenzüberschreitenden Natur der Probleme und zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen aufdrängt. Dabei erwies es sich zur Auslösung von international abgestimmten Vorkehrungen als nützlich, wenn mehrere Staaten, die in einem bestimmten Gebiet vergleichbare Positionen einnehmen (hier wären auch die regelmässigen Treffen der für die Umweltbelange zuständigen Minister der Schweiz und ihrer direkten Nachbarstaaten zu nennen), mit einer gemeinsamen Erklärung und konkreten Vorschlägen an die Öffentlichkeit traten, um darauf

eine Konferenz auf Ministerebene zur Erteilung des Verhandlungsmandates anzustreben.

Die Erklärung von Ottawa (21.3.84) führte über die Ministerkonferenz von München (24.-27.6.84) zum Protokoll von Helsinki vom 8. Juli 1985 über die dreissigprozentige Reduzierung der Schwefelemissionen. Die Erklärung von Saas Fee (28.2.1986) gab den Anstoss zum Protokoll von Sofia vom 31. Oktober 1988 über die Reduzierung der Stickoxidemissionen. Die Erklärung von Stockholm über die US-83-Abgasnormen (5.7.85) bereitete den Weg für entsprechende Beschlüsse nicht nur des Bundesrates (BRB vom 16.9.1985), sondern auch anderer Regierungen. Die Erklärung von Sofia (31.10.1988) schliesslich ist ein bestimmendes Element in den im Rahmen des Exekutivorgans des Genfer Uebereinkommens über weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzung laufenden Verhandlungen über eine Weiterentwicklung der beiden erwähnten Protokolle und über ein weiteres Zusatzprotokoll zum Uebereinkommen, nämlich über die Reduzierung der flüchtigen organischen Verbindungen (VOC).

Seveso, Basel, Genf

Zwischen der Katastrophe von Seveso im Jahre 1976 und der Bevollmächtigtenkonferenz von Basel vom 20.- 22. März 1989 besteht ein direkter Zusammenhang:

Nach der Irrfahrt der 42 Fässer mit den dioxinhaltigen Seveso-Abfällen und ihrem Wiederauftauchen am 19. Mai 1983 hatte Bundesrat Egli, nach Absprache mit seinen deutschen und französischen Amtskollegen, am darauffolgenden 7. Juni in Genf eine internationale Regelung des Exportes von Sonderabfällen angeregt. Dies führte zur OECD-Konferenz von Basel vom 26./27. März 1985, zur Ausarbeitung eines Kontrollsystems im Rahmen der OECD, zu Verhandlungen über ein globales System, ausgelöst durch Beschluss GC. 14/30 des PNUE-Verwaltungsrates vom 17. Juni 1987, und zur Verabschiedung des Uebereinkommens über die Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs mit Sonderabfällen und ihrer Beseitigung in Basel am 22. März 1989.

Das in enger Anlehnung an die OECD ausgestaltete Kontrollsystem dieses Abkommens wird, wenn es generell zur Anwendung kommt, zu einer Abnahme von Sonderabfallexporten führen, weil solche Exporte dann der vorherigen Zustimmung aller betroffenen Staaten bedürfen und nur gestattet sind, wenn die Entsorgung in einem anderen Land dem besseren Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit dient. Mit einem Sekretariat, dessen Mandat über Verwaltungsaufgaben hinausgeht und das im November 1989 in Genf (seit Anfang Februar 1990 in einem von Bund und Kanton zur Verfügung gestellten Gebäude) seine Arbeit aufnahm, schuf das Abkommen zudem ein flexibles und ausbaufähiges Instrument zur Gestaltung der internationalen Zusammenarbeit, das gerade auch Entwicklungsländern bei der Bewältigung ihrer Abfallprobleme mit Rat und technischer Hilfe zur Verfügung stünde.

Bis zum 22. März 1990 waren dem Basler Abkommen 54 Staaten beigetreten, darunter alle EG-Mitgliedstaaten und die Kommission, die USA, die UdSSR, die

VR China, die meisten arabischen und lateinamerikanischen Staaten und, dies ist angesichts des in Basel zum Ausdruck gekommenen Misstrauens der afrikanischen Staaten von besonderer Bedeutung, Nigeria. Ratifiziert haben das Abkommen bisher Jordanien, die Schweiz und Saudiarabien. Es wird nach der Hinterlegung der zwanzigsten Ratifikationsurkunde in Kraft treten.

Schweizerhalle

Industrieunfälle wie der Brand in einem Chemielager in Schweizerhalle vom 1. November 1986 und noch viel schwerwiegendere Katastrophen wie jene von Bhopal (1984) und Tschernobyl (1986) zwangen die Verantwortlichen insbesondere in den Industriestaaten, sich intensiver mit den Sicherheitsaspekten von industriellen Produktionsweisen zu befassen, ein Prozess, zu dessen Beschleunigung es bedauerlicherweise der vorausgegangenen Opfer und Zerstörungen zu bedürfen schien.

Die Ministerkonferenz im Rahmen des Chemikalienprogrammes der OECD (Paris, 17./18.3.1987) und jene über Unfälle mit gefährlichen Stoffen (Paris, 9./10.2.1988) bekräftigten die Notwendigkeit, gemeinsame Richtlinien, Prozeduren und Entscheidungsgrundlagen für die Beurteilung von gefährlichen Anlagen, Lagern und Stoffen, für Strategien zur Verhinderung von Unfällen und zu ihrer Bewältigung, für Warnsysteme, Notfallpläne und Schutzmassnahmen sowie für den umfassenden gegenseitigen Informations- und Erfahrungsaustausch und die Informierung der Öffentlichkeit zu entwickeln. In den beiden letztgenannten Bereichen konnte der OECD-Rat auf Vorschlag des Umweltkomitees denn auch schon im Juli 1988 zwei konkrete und für die Mitgliedstaaten verbindliche Beschlüsse, C(88)84(final) und C(88)85(final), verabschieden, und im Juli 1989 folgte eine Ratsempfehlung, C(89)88(final), über die Anwendung des Verursacherprinzipes bei Industrieunfällen.

Auf Vorschlag der KSZE-Umweltkonferenz von Sofia (16.10.-3.11.1989) wurde im Rahmen der ECE/UNO eine Expertengruppe beauftragt, ein Abkommen über die **grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen** auszuarbeiten und dabei auch die Schaffung eines auf sowjetischen Vorschlag in Genf anzusiedelnden regionalen Einsatzzentrums für **Umweltkatastrophen** zu prüfen.

Tschernobyl

Durch einen Unfall im Kernkraftwerk von Tschernobyl in der Nacht vom 25. zum 26. April 1986 wurden grosse Mengen von Radioaktivität freigesetzt, denen rasch auch Westeuropa ausgesetzt war, sodass die Behörden Schutzmassnahmen anordnen mussten. Angesichts abweichender nationaler Normen fielen diese Mass-

nahmen diesseits und jenseits von Staatsgrenzen recht unterschiedlich aus, was zur Beunruhigung und Verunsicherung der Bevölkerungen beitrug.

Deshalb regte der Bundesrat (BRB vom 2.6.1986; s. Rundschreiben an die Aussenposten vom 16.7.1986) eine internationale Harmonisierung an. Der Vorschlag wurde, neben der IAEA und der IEA, von der WHO aufgenommen und im Rahmen ihres Regionalbüros für Europa weiterverfolgt. Ungenügende Unterlagen verzögerten die Arbeiten, deren Abschluss nun jedoch absehbar ist. Es dürfte möglich sein, die internationalen Richtlinien für **harmonisierte Massnahmen der Behörden im Fall von radioaktiver Strahlung** an einer Konferenz in Genf in der ersten Hälfte des Jahres 1991 zu verabschieden.

Bilaterale Zusammenarbeit

Die Probleme an den gemeinsamen Grenzen werden seit Jahrzehnten mit unseren Nachbarstaaten direkt behandelt, und dies geschieht im Rahmen von zahlreichen Vereinbarungen. Generell jedoch gehört die Schweiz zu jenen Staaten, die die Notwendigkeit einer Intensivierung der multilateralen Zusammenarbeit besonders betonen. So hat die Schweiz, neben einem Briefwechsel mit Senegal und einer noch nicht unterzeichneten Absichtserklärung zur Durchführung eines konkreten Projektes mit Oman, bisher bloss ein bilaterales Umweltschutzabkommen abgeschlossen, jenes mit der UdSSR vom 24. November 1989.

Es scheint, dass Staaten wie Ungarn, Polen oder die Tschechoslowakei, die in den Genuss der schweizerischen Unterstützung im Rahmen des Bundesbeschlusses vom 13. März 1990 über die Sofortmassnahmen für Osteuropa kommen, ihren früheren Wunsch nach bilateralen Umweltschutzabkommen mit der Schweiz auch unter den geänderten Umständen aufrecht erhalten werden.

Dem Bund fehlen die finanziellen, technischen und personellen Mittel, um auf die etwa auch im Zusammenhang mit dem Basler Abkommen von Entwicklungsländern an die Schweiz gerichteten Gesuche um Zusammenarbeit einzugehen. Falls es sich um Schwerpunktländer handelt, kann versucht werden, solche konkreten Anliegen in die Programme der Entwicklungszusammenarbeit zu integrieren. Sonst müssen die Gesuche an bestehende multilaterale Institutionen verwiesen werden, deren Sonderprogramme zur Unterstützung von Entwicklungsländern in den Bereichen des Umwelt-, Natur- und Artenschutzes von der Schweiz mitfinanziert werden können. Es sei noch erwähnt, dass Kreise der Privatwirtschaft zur Zeit die Schaffung eines eigenen Instrumentes prüfen, das solche an die Schweiz gerichteten Gesuche sichten, evaluieren und gegebenenfalls weiterbehandeln könnte.

EFTA - EG

In einer Uebersicht wie der vorliegenden ist eine umfassende Darstellung der Umweltaspekte eines der zur Zeit zentralsten Themen der schweizerischen Aussenpolitik, nämlich die Gestaltung des Verhältnisses zur EG, nicht möglich. Im folgenden werden daher bloss einige Elemente hervorgehoben.

Es kann festgestellt werden, dass der an der Konferenz von Noordwijk (25./26.10.1987) als Ergänzung zu Erklärung von Luxemburg (vom 9. 4.1984) beschlossene Mechanismus für die Abwicklung der Zusammenarbeit im Umweltbereich zwischen den EFTA- und EG-Staaten und der EG-Kommission zwar die in ihn gesetzten Erwartungen nicht ganz erfüllen konnte, jedoch auch angesichts der bevorstehenden EWR-Verhandlungsaufnahme nichts an Bedeutung eingebüsst hat. Der Konsultations- und Informationsmechanismus, im Rahmen dessen (mit Liechtenstein) 20 gleichberechtigte Partner in Einzelbereichen die Entwicklung abgestimmter Entscheidungsgrundlagen als Elemente einer kompatiblen Umweltgesetzgebung und einer gemeinsamen Umweltpolitik anstreben, beruht auf Expertentreffen (beispielsweise in Rom am 19./20.1988 über Lärm- und Luftverschmutzungsprobleme im Zusammenhang mit Lastwagen; in Ispra am 29./30.11.1988 über Klimaveränderungen; in Opfikon am 7./8.12.1988 über Phosphate in den Waschmitteln; in Upsala am 14./15.11.1989 über Pestizide in der Landwirtschaft), auf Konferenzen hoher Beamter (München, 25./26.4.1988; Wien, 20./21.2.1989) und auf Ministerkonferenzen.

Die zweite Umweltministerkonferenz der 20 wird diesen Herbst (vermutlich im September) in Genf stattfinden. An ihr sollte der Beitritt der EFTA-Staaten zur Europäischen Umweltagentur und zum Europäischen Umwelt-, Warn- und Informationsnetzwerk, die nach langer Vorbereitungszeit vom EG-Rat der Umweltminister am 22. März 1990 ins Leben gerufen wurden, vollzogen werden können. Zu den weiteren Traktanden der Konferenz könnten gehören die Vorbereitung der gemeinsamen Beschlussfassung in einem konkreten Bereich (beispielsweise der "umweltverträglichere" Lastwagen), die Beziehungen zu den mitteleuropäischen Staaten, der Einsatz von finanziellen Lenkungsinstrumenten zur Erreichung umweltpolitischer Ziele und der Stellenwert der Umweltfragen in den EWR-Verhandlungen.

Was diesen letzteren Punkt betrifft, so wurde durch Beschluss des EFTA-Rates vom 17.3.1989 auch im Umweltbereich eine Arbeitsgruppe, die am 11. Mai 1989 ihre erste Sitzung durchführte, mit der Abstimmung der EFTA-Positionen beauftragt. Dieses Ziel verfolgte auch die Konferenz der für die Umweltbelange zuständigen Minister der EFTA-Staaten, zu der Bundesrat Cotti auf den 5./6. April 1990 nach Genf eingeladen hatte.

Von grösster umweltrelevanten Tragweite werden auch die Ergebnisse der zwischen der EG und der Schweiz laufenden Verhandlungen über den Transitverkehr sein. Mit ihrer nicht zuletzt auch durch Ueberlegungen des Umweltschutzes untermauerten Forderung, dass der Güterverkehr durch unser Land so rasch als möglich und vor allem angesichts der zu erwartenden Zuwachsraten von der Strasse auf die Schiene (begleiteter und dann vor allem unbegleiteter kombinierter Verkehr) umzuleiten sei, stösst die Schweiz beim Rat der Verkehrsminister und bei der Kommission zunehmend auch auf Verständnis.

Einen Beitrag zur Entwicklung der schweizerischen Argumente konnte die **Untergruppe Umweltfragen** im Rahmen der von Bundesrat Felber im Februar 1988 eingesetzten "Groupe de reflexion Europe" leisten. Ihr achtzehnteitiger, in vielen Teilen noch keineswegs überholter **Schlussbericht** vom 28. November 1988 (f+d) enthält die folgenden Kapitel: "Auf dem Weg zu einer europäischen Umweltpolitik", "Naturschutz", "Umweltschutz", "Raumplanung", "Bevölkerung", "Landwirtschaft", "Forstwesen", "Transitverkehr" und "Entwicklungszusammenarbeit". Zur Frage, ob die Schweiz ihre Umweltschutzinteressen besser als EG-Mitglied oder als Nicht-Mitglied wahrnehmen könnte, nimmt der Bericht wie folgt Stellung:

- "1. Natürliche Gegebenheiten, wirtschaftliche Entwicklung, Konsumverhalten und Bewusstseinsbildung dürften in Europa die Tendenz zur Angleichung der grossräumigen Umweltprobleme wie auch der Bestrebungen zu ihrer Behebung und Verhinderung verstärken. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte schuf die EG die rechtlichen Voraussetzungen für eine gemeinschaftliche Umweltpolitik, die unweigerlich auch die EFTA-Staaten berühren wird. Die Schweiz muss ihre aktive Mitgestaltung an einer europäischen Umweltpolitik auch in Zukunft sicherstellen. Längerfristig würde sie ihren Beitrag am effizientesten einbringen und ihre Umweltinteressen am besten vertreten können, wenn sie Mitglied einer EG wäre, in der sich unter Ausnützung der durch die Einheitliche Europäische Akte geschaffenen Möglichkeiten das Recht auf über die EG-Regelungen hinausgehende nationale Umweltschutzbestimmungen und damit auf regionale Sonderlösungen durchsetzt.
2. Solange die EG im Umweltbereich Mehrheitsbeschlüsse ausschloss und sich ihre Umweltschutzmassnahmen nach dem tiefsten gemeinsamen Nenner ausrichteten, hätte die Schweiz, wäre sie EG-Mitglied gewesen, ihre zum Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit als unerlässlich erkannte Umweltgesetzgebung nicht durchsetzen können. In die gleiche Richtung weisen Ueberlegungen, die von einem hypothetischen EG-Beitritt zum jetzigen Zeitpunkt in verschiedenen umweltrelevanten Bereichen negative Auswirkungen erwarten.
3. Bis zum Vollzug eines allfälligen Beitritts ebenso wie im Fall einer Nicht-Mitgliedschaft unter der durch die Einheitliche Europäische Akte geschaffenen neuen Lage wird die Schweiz ihren Umweltanliegen wie bisher nach aussen Geltung verschaffen können, indem sie alle sich bietenden Kanäle, Instrumente und Mechanismen der internationalen Zusammenarbeit, sei es mit der EG und ihren Mitgliedstaaten in allen Bereichen ("Umweltreflex"), sei im Rahmen von regionalen und globalen Organisationen und Abkommen, weiterhin intensiv, konsequent und einfallsreich nutzt. In Europa ist dabei die Voraussetzung gegeben, dass zunehmend von gemeinsamen Strategien zur Bekämpfung und Verhinderung der Umweltprobleme ausgegangen werden kann."

Es sei in diesem Zusammenhang an die öffentliche Erklärung des EG-Umweltkommissars in Bern am 11. Februar 1990 erinnert, dass nämlich von EFTA-Staaten niemals verlangt werde, eine progressive Umweltgesetzgebung an ein tieferes EG-Niveau anzupassen.

Ein konkretes Beispiel für das in Punkt 1 angesprochene Recht auf progressive und damit regionale Lösungen, das sich in der EG im Umweltbereich entwickelt, stellt die erste **Alpenkonferenz** der Umweltminister (Berchtesgaden, 9.-11.10.1989) dar: Vertreter der sieben Alpenländer (drei EG- und zwei EFTA-Staaten, Liechtenstein und Jugoslawien) und der EG-Kommission verabschiedeten eine Resolution mit zahlreichen Absichtserklä-

rungen und Empfehlungen zur teilweisen Verschärfung bestehender und zur Ausarbeitung neuer Regelungen und Richtlinien (darunter einer Rahmenkonvention) zum besseren Schutz und zur Erhaltung des Lebens- und Wirtschaftsraumes der Alpen.

Artenschutz

Eine grundsätzliche Schwierigkeit bei allen Bestrebungen zum Schutz und zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen besteht darin, festzustellen, ab welchem Punkt und bis zu welchem Grad menschliche Aktivitäten schädlich und deshalb zu kontrollieren oder gar zu unterbinden sind. Muss der Nachweis für die irreversible Schädlichkeit einer Aktivität oder vielmehr für ihre, auf die Dauer gesehen, Unschädlichkeit erbracht werden? Angesichts der rücksichtslosen Ausbeutung der Natur (Luft, Wasser, Boden, Ressourcen), die weltweit seit Jahrzehnten betrieben wird, ist es verständlich, dass besorgte Menschen und engagierte Organisationen von einer Umkehrung der Beweislast ausgehen und die weitestgehende bis völlige Unterschutzstellung fordern.

Die diesbezügliche Antwort des 1987 herausgekommenen Brundtland-Berichtes der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung lautet "sustainable development" und beinhaltet die Forderung nach nachhaltiger, d.h. umweltgerechter Entwicklung und einer ebensolchen Nutzung der natürlichen Ressourcen, einer Nutzung unter Schonung des "Kapitals", einer Nutzung, die nicht nur die unmittelbaren Bedürfnisse, sondern auch jene künftiger Generationen berücksichtigt.

Dieser Konflikt zwischen vernünftiger Nutzung und vollständigem Schutz wurde beispielsweise an der 7. Vertragsparteienkonferenz des Washingtoner Artenschutzabkommens (CITES) in Lausanne (9.-20.10.1989) in aller Öffentlichkeit ausgetragen. Der afrikanische Elefant wurde angesichts seiner Gefährdung in weiten Teilen Afrikas in den Anhang I des Abkommens und damit in die höchste Schutzstufe aufgenommen; der Handel mit Elfenbein wurde total verboten. Dies geschah gegen den Willen jener Staaten des südlichen Afrika, die ihre Bestände pflegen und für die deren kontrollierte Nutzung verständlicherweise eine unverzichtbare Einnahmequelle darstellt.

Die Festlegung der generellen Grundprinzipien im Zusammenhang mit der Erhaltung der Artenvielfalt und der nachhaltigen Nutzung von lebenden natürlichen Ressourcen kann von der globalen Artenschutzkonvention erwartet werden, mit deren Aushandlung auf Beschluss des Verwaltungsrates des UNEP (GC.14/26 vom 17.1.1987; GC.15/34 vom 25.5.1989) nach Abschluss der laufenden Vorbereitungsarbeiten noch dieses Jahr begonnen werden kann und deren Verabschiedung von der UNCED 1992 erwartet wird.

Wertvolle fachliche Anstöße können diese Arbeiten vom Internationalen Naturschutzbund (UICN) erwarten. Es sei hier angefügt, dass die UICN mit den Vorbereitungen zum Bau eines neuen Sitzgebäudes in Gland begonnen hat, ein Vorhaben, das durch die Unterstützung durch Bund, Kanton und Gemeinde ermöglicht wird.

Ein zentrales Element der Artenschutzkonvention werden die Vorkehrungen zum Transfer von **zusätzlichen technischen und finanziellen Mitteln** in die Entwicklungsländer darstellen: Viele dieser Länder sehen sich durch Bevölkerungsdruck und Aussenschuld gezwungen, zur Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse einen Raubbau an ihren natürlichen Ressourcen zu treiben, der auf die Dauer ihre eigene Existenzgrundlagen gefährdet und dessen katastrophale Auswirkungen (Ausweitung der Wüsten; Vernichtung der tropischen Regenwälder; Verschwinden von unzähligen, zum Teil noch nicht einmal bekannten Arten) von globalen Dimensionen sind. Die Entwicklungsländer werden diese Probleme ohne umfassende Unterstützung nicht meistern können. Dabei werden sie immer weniger zur Schaffung von Naturschutzzonen (beispielsweise mit Hilfe sogenannter "debt for nature swaps") bereit sein, sondern vielmehr eine **kontrollierte, umweltgerechte Nutzung** zur Befriedigung ihrer eigenen dringenden Bedürfnisse anstreben.

Klimaveränderungen

Änderungen der mittleren Temperatur der Erde führen zu drastischen Veränderungen des Klimas und damit der Lebensbedingungen. Solche Veränderungen wird die seit Beginn der Industrialisierung durch den sogenannten **Treibhauseffekt** verursachte langsame Erwärmung der Erdatmosphäre auslösen: Durch menschliche Aktivitäten werden zusätzliche Gase in die Atmosphäre freigesetzt, wo sie zwar das Sonnenlicht durchlassen, jedoch die Abstrahlung der Wärme in das Weltall behindern. Zu diesen Treibhausgasen gehört Kohlendioxid (CO_2), dessen Gehalt in der Atmosphäre seit Beginn der Industrialisierung um 25 Prozent zugenommen hat. Sollte es gelingen (was kaum denkbar ist), diesen CO_2 -Gehalt sofort auf den heutigen Stand zu stabilisieren, müsste mit einem Ansteigen der mittleren Temperatur bis zum Jahre 2050 von 1 bis 1,5 Grad gerechnet werden. Was das bedeutet, wird klar, wenn man bedenkt, dass während der letzten Eiszeit die mittlere Temperatur bloss um 5 Grad kühler war als heute.

CO_2 macht etwa 50 Prozent der durch menschliche Aktivitäten freigesetzten Treibhausgase aus und stammt hauptsächlich aus der Förderung und Verwendung von fossilen Brennstoffen. Die Fluorchlorkohlenwasserstoffe sind mit 17 Prozent an den anthropogenen Treibhausgasen beteiligt. Die Hauptverantwortung für den Treibhauseffekt ist also bei den Industriestaaten zu suchen. Aber auch der Anteil der Landwirtschaft (Methan, N_2O) mit 25 Prozent und der Einäscherung von Wäldern (Freisetzung von CO_2 und Ausfall der entsprechenden Absorptionskapazität) mit 9 Prozent ist nicht zu vernachlässigen.

Diese Zahlen und Aussagen über zu erwartende Auswirkungen sind wissenschaftlich noch nicht gesichert. Kann die Menschheit jedoch das Risiko eingehen, mit Gegenmassnahmen zuzuwarten, bis wissenschaftliche Sicherheit herrscht oder bis die katastrophalen Folgen eingetreten sind?

Ein Regierungsgremium mit dem Namen "Intergovernmental Panel on Climate Change" (IPCC) ist beauftragt, Entscheidungsgrundlagen für nationale und internationale Vorkehrungen zur Bewältigung der Klimaveränderungen zu schaffen. Zur Durchführung dieses Auftrags wurden drei Arbeitsgruppen mit zahlreichen

Expertengruppen wie folgt mandatiert: Aufarbeitung der wissenschaftlichen Grundlagen (WG. 1); Darstellung der Auswirkungen (WG. 2; Schwerpunkte: Land- und Forstwirtschaft, Ökosysteme, Süßwasserreserven, Energie, Industrie, Verkehr, Siedlungswesen, Gesundheit, Meere und Küstengebiete, Subpolarzonen); Gegenmassnahmen (WG. 3; Schwerpunkte: Energie und Industrie, Land- und Forstwirtschaft, Küstengebiete, natürliche Ressourcen).

Es wurden Szenarien entwickelt, an denen sich die drei Arbeitsgruppen zu orientieren haben: Ausgehend von Vorgaben wie Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum, Anteil und Effizienzgrad des Einsatzes fossiler bzw. alternativer Energieträger, Verwendung oder Verzicht auf FCKW, Stand der Abholzung bzw. der Aufforstung oder landwirtschaftliche Produktionsweisen wurde der folgende zeitliche Rahmen für die Erreichung einer Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre, die einer Verdopplung der CO₂-Konzentration im Vergleich zum Zustand vor Beginn der Industrialisierung entspricht, errechnet: eine Verdopplung bis zum Jahre 2030 (d.h. mehr oder weniger unkontrollierte Weiterentwicklung), bis zum Jahre 2060 und bis zum Jahre 2090 (mit entsprechend einschneidenderen Massnahmen). Zwei weitere Szenarien gehen von einer Reduktion der CO₂-Emissionen bis Anfang des nächsten Jahrhunderts aus, was noch energischere Schritte voraussetzt. Die drei Arbeitsgruppen sind daran, diese Szenarien konkret umzusetzen: Mit welcher Zunahme der mittleren Temperaturen ist jeweils zu rechnen? mit welchem Anstieg des Meeresspiegels? mit welchen anderen Klimastörungen? mit welchen Auswirkungen auf die verschiedenen Bereiche der menschlichen Aktivitäten? Was ist zu unternehmen, um diese Auswirkungen zu verhindern und/oder sich darauf vorzubereiten?

Das IPCC hat bisher drei Plenarsitzungen durchgeführt (Genf, 9.-11.11.1988; Nairobi, 28.-30.6.1989; Washington, 5.-7.2.1990). Seinen auf den Beiträgen der drei Arbeitsgruppen beruhenden Bericht mit Schlussfolgerungen und Empfehlungen wird das IPCC an der Abschlusstagung Ende August in Sudsval (Schweden) verabschieden und dann veröffentlichen.

Er wird als Grundlage dienen für die Beschlüsse des abschliessenden ministeriellen Teils der zweiten Weltklimakonferenz in Genf (29.10.-7.11.1990). Während der wissenschaftliche Teil dieser Konferenz der Weiterentwicklung des Weltklimaprogrammes dient, wird von ihrem ministeriellen Teil (voraussichtlich unter dem Vorsitz von Bundesrat Cotti), in Weiterführung der Klimakonferenz von Noordwijk (6./7.11.1989), eine politische Weichenstellung (Stichworte: Stabilisierung der CO₂-Emissionen bis zum Jahre 2000; konkrete Verpflichtungen zu jährlichen Aufforstungsraten; Errichtung eines globalen Klimafonds) für die künftige Klimakonvention erwartet.

Die formellen Verhandlungen zu dieser Konvention, die mit möglichst substantiellen Verpflichtungen an der UNCED 1992 zur Verabschiedung kommen soll, könnten an sich unmittelbar nach Veröffentlichung des IPCC-Berichtes beginnen. Vermutlich jedoch wird der Startschuss für die Verhandlungen an einer von Präsident Bush auf Anfang 1991 nach Washington einberufenen Konferenz fallen.

Die internationalen Bemühungen zur Kontrolle und Eliminierung der Fluorchlorkohlewasserstoffe und der Halone, die nicht nur zum Treibhauseffekt beitragen, sondern auch die stratosphärische Ozonschicht zerstören, werden im Rahmen der Wiener Konvention zum Schutz der Ozonschicht vom 22. März 1985 vorangetrieben. Ein Zusatzprotokoll vom 16. September 1987, das Protokoll von

Montreal über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen, enthält die Verpflichtung zu einer Reduzierung dieser Stoffe bis 1998/99 im Vergleich zu 1986 um 50 Prozent.

Es ist zu erwarten, dass die zweite Vertragsparteienkonferenz des Protokolls (London, 20.-29.6.1990) mit einer Revision praktisch den Ausstieg aus der Produktion und der Verwendung dieser Stoffe bis zum Jahr 2000 beschliessen wird und dass sich die Industriestaaten auch an diese Verpflichtung halten werden. Die Zustimmung der Entwicklungsländer andererseits wird durch den Transfer von zusätzlicher technischer und finanzieller Hilfe gewonnen werden müssen.

UNCED 1992

Die Durchführung einer zweiwöchigen Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Brasilien im Juni 1992 wurde von der UNO- Generalversammlung auf Vorschlag des UNEP-Verwaltungsrates beschlossen (Beschluss GC. 15/3 vom 25.5.1989).

Zu ihrer Vorbereitung wurde ein allen Staaten offenstehendes Komitee eingesetzt, das zweimal in Genf und New York sowie einmal in Nairobi tagen wird. Das Konferenzsekretariat wurde mit der Unterstützung des Bundes und des Kantons in Genf eingerichtet. Der Kanadier Maurice F. Strong, der vom UNO-Generalsekretär Anfang Februar zum Generalsekretär der Konferenz und Leiter des Sekretariates ernannt wurde, war schon Generalsekretär der UNO-Umweltkonferenz von Stockholm des Jahres 1972 gewesen und diente darauf von Anfang 1973 bis Ende 1975 als erster Exekutivdirektor des UNEP.

Als Schwerpunktbereiche der Konferenz und ihres Vorbereitungsprozesses wurden identifiziert: die Erhaltung der Luftqualität, der Ozonschicht und des Klimagleichgewichtes; die Erhaltung der Trinkwasserreserven; der Schutz der Meere und der Küstenzonen; der Bodenschutz, der Kampf gegen Abholzung und Wüstenbildung; die Erhaltung der Artenvielfalt; die umweltgerechte Nutzung der Biotechnologie; die umweltgerechte Bewirtschaftung der gefährlichen Stoffe und Abfälle; die Bekämpfung der Armut; die Verbesserung von Gesundheit und Lebensqualität.

Von der Konferenz wird die Verabschiedung einer Reihe von Massnahmenpaketen erwartet. Dazu gehören internationale Strategien zur Bekämpfung, Behebung und Verhinderung von Fehlentwicklungen, die Bereitstellung von zusätzlichen finanziellen und technischen Mitteln insbesondere für die Entwicklungsländer sowie Massnahmen zur Förderung einer nachhaltigen, umweltgerechten wirtschaftlichen Entwicklung aller Länder.

Ferner soll die Konferenz eine Klimakonvention und eine Artenschutzkonvention verabschieden. Mit ihrem Projekt einer Umweltakademie in Genf leistet die Schweiz einen Beitrag in dem als besonders wichtig angesehenen Bereich der Umwelterziehung. Schliesslich ist zu erwarten, dass die Bestrebungen zur

Schaffung eines UNO-Einsatzzentrums für Umweltkatastrophen auf die Konferenz hin zu einem Ergebnis führen werden.

Oekologische Sicherheit

Die Ausgestaltung der Instrumente, die der Staatengemeinschaft für ein ökologisches Krisenmanagement zur Verfügung stehen sollten, wird seit einiger Zeit schon in verschiedenen Gremien diskutiert. Es wird in der Tat immer offenkundiger, dass der Friede in einer Region und die Sicherheit von Staaten nicht nur militärisch oder wirtschaftlich, sondern zunehmend auch durch Fehlentwicklungen im Umweltbereich gefährdet werden können. Als konkretes Beispiel sei an die Migrationsbewegungen als Folge der Dürrekatastrophen in der Sahelzone erinnert, ein Vorgang, der sich in den kommenden Jahrzehnten, wenn die Auswirkungen der bevorstehenden Klimaveränderungen spürbarer werden, noch ausweiten könnte.

Es ist deshalb nicht zufällig, dass der Umweltgipfel von Den Haag in seiner Erklärung, die von den Staats- oder Regierungschefs von 24 Staaten unterzeichnet wurde (die Schweiz erklärte ihre Unterstützung nachträglich), die Schaffung einer mit weitgehenden Entscheidungs-, Kontroll- und Lenkungsbefugnissen ausgestatteten UNO-Umweltbehörde zur Bewältigung der drohenden Klimaveränderungen forderte. Es kann davon ausgegangen werden, dass die künftige Klimakonvention den institutionellen Aspekten einen breiten Raum einräumen wird.

Die UdSSR andererseits schlug 1988 die Einrichtung eines eigentlichen UNO-Sicherheitsrates für Umweltfragen vor. Der neuseeländische Premierminister wiederholte diese Idee an der letztjährigen UNO-Generalversammlung. In absehbarer Zeit lässt sich dies wohl nicht verwirklichen; es wird besonders und zu Recht auf die Gefahr verwiesen, dass der Versuch einer Aenderung der UNO-Charta in einem Bereich das ganze Dokument destabilisieren könnte. Es ist deshalb angezeigt, durch den Ausbau und die Stärkung der bestehenden und die problembezogene Errichtung neuer Instrumente pragmatisch und schrittweise auf ein globales System für ein ökologisches Krisenmanagement hinzuwirken.

Die zur Zeit in der UNO, im UNEP und in der ECE/UNO laufenden Vorarbeiten zu einem Einsatzzentrum für Umweltkatastrophen als Ergänzung zu schon bestehenden Einrichtungen wie etwa UNDRO und das weltweite Telekommunikationssystem von WMO oder Bestrebungen im Rahmen von UNEP, IMO oder der IAEA gehen auf sowjetische Vorstösse auf höchster Ebene (der Staatspräsident vor der UNO-Generalversammlung am 7.12.1988) zurück.

Der Auftrag des UNEP-Verwaltungsrates (Beschluss GC.15/10 vom 22.5.1989) zur Prüfung des Vorschlags wurde von der UNO-Generalversammlung (Resolution 44/224 vom 22.12.1989) bestätigt und ausgeweitet, indem sie von einem internationalen System zur Bewältigung von ökologischen Krisensituationen spricht. Schliesslich beschlossen die Regierungsberater der ECE/UNO für Umwelt- und Gewässerschutzprobleme an ihrer dritten Tagung (26.2.-2.3.1990), die Schaffung eines Einsatzzentrums auch auf regionaler Ebene weiterzuverfolgen.

Zu den Aufgaben eines solchen Zentrums sollte nach sowjetischer Vorstellung die Auflistung von Experten gehören, die bei einer Katastrophe auf Verlangen des betroffenen Staates und auf Kosten des Sendestaates rasch zum Einsatz kommen könnten. Ferner sollte das Zentrum auch Angaben über Technologien und Methoden zur Behebung der Auswirkungen von Umweltkatastrophen sammeln und solche Informationen auf Verlangen kostenlos zur Verfügung stellen können. Laut UNO-Generalversammlung sollte es auch um die Frühwarnung und damit um die Evaluation gehen: Ab welchem Punkt ist eine Umweltbedrohung nicht mehr eine nationale Angelegenheit, sondern wird zu einem regionalen oder globalen Problem?

Es sei noch daran erinnert, dass der österreichische Aussenminister vor der UNO-Generalversammlung am 25. September 1989 vorschlug, zur Verhinderung und Schlichtung von Streitigkeiten im Umweltbereich eine Truppe von UNO-Grünhelmen ins Leben zu rufen.

Umweltfonds

Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP/PNU) erfuhr in den letzten Jahren als Instrument des UNO-Systems und der Staatengemeinschaft für die Überwachung der Umwelt und für die Auslösung und Koordinierung von Massnahmen zur Behebung und Verhinderung von Fehlentwicklungen eine deutliche Aufwertung. Seine Bedeutung wird in den kommenden Jahren noch zunehmen, dient es doch als zentrales Verhandlungsforum für die Ausarbeitung der internationalen Abkommen und Massnahmenpakete in den Bereichen gefährliche Stoffe und Abfälle, Schutz der Ozonschicht, Klimaveränderungen oder Schutz der Artenvielfalt, und es wird bei der Durchführung der Massnahmen eine wichtige Rolle zu spielen haben.

Die Bedeutung des UNEP widerspiegelt sich in den ihm zur Verfügung gestellten Mitteln: Sie bewegten sich jahrelang um die Summe von 30 Mio. Dollar herum, stiegen im Jahre 1988 auf 35 Mio. und im Jahre 1989 auf über 40 Mio. Die 15. Tagung des UNEP-Verwaltungsrates beauftragte den Exekutivdirektor im Mai 1989, für 1992/93 ein Arbeitsprogramm auszuarbeiten, zu dessen Finanzierung eine jährliche Beitragsleistung an den UNO-Umweltfonds von 100 Mio. Dollar nötig sein wird.

Dies ist einer der Gründe, die auch die Schweiz, die bisher schon zu dem Dutzend Staaten mit den höchsten Leistungen gehörte, veranlassen, in den nächsten Jahren eine Erhöhung ihrer freiwilligen Beiträge an den UNO-Umweltfonds ins Auge zu fassen. Wir prüfen ferner die Möglichkeit, jenen Teil dieses schweizerischen Beitrags, der als sogenannte "counterpart contribution" gebunden, d.h. für von uns ausgewählte und vom UNEP zu gleichen Teilen mitzufinanzierende Projekte zu verwenden ist, merklich zu erhöhen. Nutzniesser wäre das vom UNEP an der Universität Genf betriebene Institut für die Auswertung von Umweltdaten, GRID. Konkret würde es sich um die Weiterführung eines von der Universität Zürich betreuten GRID-Projektes zur Entwicklung der Methodologie zur Waldbestandesaufnahme in klimatisch mässigen Zonen an Hand des Musters Schweiz handeln. Ferner bestünde die Absicht, das GRID in Zusam-

menarbeit mit der ESA und den schweizerischen PTT technisch in die Lage zu versetzen, ein weltumspannendes Datenübermittlungsnetz aufzubauen. Diese Kommunikationskapazitäten könnten in einer späteren Phase auch dem UNO-System als ganzem zur Verfügung stehen, wodurch Genf als internationales Zentrum eine beträchtliche Aufwertung erfahren würde.

Schliesslich prüfen wir eine Beitragsleistung an einen Sonderfonds des UNEP, der dazu dient, die Teilnahme von qualifizierten Experten aus Entwicklungsländern an internationalen Umweltverhandlungen zu ermöglichen. Weite Teile der Dritten Welt sind von Umweltproblemen, den hausgemachten wie jenen, die von den Produktions- und Konsumweisen der Industriegesellschaften verursacht werden, besonders betroffen. Es liegt daher auf der Hand, dass sie möglichst vollständig auch in die internationalen Bestrebungen zur Behebung und Verhinderung der Fehlentwicklungen einbezogen werden müssen.

Dann wird die Einrichtung eines neuen Fonds zur Finanzierung von Massnahmen und Projekten in Entwicklungsländern zur Behebung und Verhinderung von globalen Umweltproblemen geplant. Es handelt sich um die vier globalen Problembereiche Schutz der Ozonschicht, Verhinderung und Bewältigung der Klimaveränderungen (so ist die Einrichtung eines Klimafonds mit Beiträgen der Industriestaaten in der Höhe von 0,1 Prozent ihres BSP im Gespräch), Erhaltung der Artenvielfalt und Sicherung der Trinkwasservorräte. Die Verantwortung für den Fonds würde von UNEP (Gesamtkonzeption, technologische und wissenschaftliche Begleitung), Weltbank (Verwaltung der Mittel) und UNDP (technische Hilfe) gemeinsam getragen.

Mit vergünstigten bzw. nicht rückzahlbaren Darlehen sollen in Entwicklungsländern ganz, vorwiegend oder teilweise Projekte finanziert werden, deren Auswirkungen im gleichen Verhältnis ganz, vorwiegend oder teilweise die globale Umweltsituation positiv beeinflussen. So ist beispielsweise davon auszugehen, dass der Verzicht auf ozonabbauende und die Entwicklung von die Ozonschicht nicht oder weit weniger beeinflussenden Technologien nicht zu den Entwicklungsprioritäten der Dritten Welt gehören. Das gilt auch für den Verzicht auf die Ausbeutung von Wäldern oder die Errichtung von Schutzzonen als Beitrag zur Reduzierung des zusätzlichen Treibhauseffektes und der Vernichtung von Arten. Dabei ist insbesondere auch zu bedenken, dass es sich bei der Erwärmung der Erdatmosphäre, der Zerstörung der Ozonschicht und auch bei der Gefährdung der Artenvielfalt und der Trinkwasserreserven um Probleme handelt, die hauptsächlich von den Industriestaaten verursacht werden.

Erste unverbindliche Schätzungen beziffern die schweizerischen Beitragsleistungen an diesen neuen Fonds in den nächsten vier Jahren auf insgesamt über 90 Millionen Franken. Dazu kämen noch die zusätzlich für technische Hilfe an Entwicklungsländer und an mitteleuropäische Staaten im Umweltbereich benötigten Mittel. Ähnliche Bedürfnisse werden in allen Industriestaaten angemeldet. Ihre Befriedigung wird sich ohne die Ausschüttung eines Teils der "Friedensdividende" wohl nirgends leicht bewerkstelligen lassen.

Direktion für internationale Organisationen
Sektion internationale Umweltangelegenheiten

Wilh. Schmid
Wilh. Schmid