

o.713-845.2(1) - HY/BRC

3003 Bern, 24. April 1991

Zweite Session des Vorbereitungskomitees der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED), Genf, 18. März - 5. April 1991 :
Schlussbericht der Schweizer Delegation *

I. Ziele und Ablauf der Session

Das Vorbereitungskomitee (PrepCom) hatte anlässlich seiner ersten Session im August des vergangenen Jahres in Nairobi auf der Grundlage der Resolution 44/228 der UNO-Generalversammlung die Themen der UNCED umrissen. Die zweite Session des PrepCom sollte diese Bereiche vertieft analysieren und eine erste Einschätzung des Handlungsbedarfs und der Handlungsmöglichkeiten vornehmen. Als Grundlage dieser Arbeit diente eine Reihe von Berichten des UNCED-Sekretariates.

Die Session konnte innerhalb dreier Wochen abgeschlossen werden, obwohl eine Reservewoche zur Verfügung gestanden hätte. Die Debatten waren vom politischen Willen gekennzeichnet, die UNCED zu einem erfolgreichen Ereignis werden zu lassen. Obwohl das Entwicklungsthema diesmal - im Unterschied zu Nairobi - ebenso intensiv wie der Umweltbereich behandelt wurde und die Gegensätze zwischen Norden und Süden klar zutage traten, wurden die Diskussionen fast ausnahmslos ohne Polemik geführt. Sämtliche Beschlüsse konnten im Konsens verabschiedet werden.

Die Gruppe der osteuropäischen Staaten traf sich lediglich zur Vorbereitung von Wahlgeschäften, existierte sonst aber nicht mehr. Hingegen trat die Gruppe der 77 unter dem Vorsitz Ghanas immer wieder mit gemeinsamen inhaltlichen Erklärungen auf. Eine einheitliche Position wurde in der Regel auch von der EG unter Leitung der Niederlande eingenommen. Daneben fanden Absprachen zwischen den nordischen Staaten und zwischen Kanada, Australien und Neuseeland statt, die zum Teil in gemeinsamen Vorstössen ausmündeten.

* Zusammensetzung siehe Anhang I



Schliesslich war auch das im UNO-Bereich erstmalige Tätigwerden der Pentagonale (Oesterreich, Ungarn, Italien, Tschechische und Slowakische Föderative Republik, Jugoslawien) zu verzeichnen, die zusammen mit Polen unter der Führung Oesterreichs zwei Vorschläge zur Verhütung und friedlichen Beilegung von internationalen Konflikten im Umweltbereich einbrachte. Aus all diesen Zusammenschlüssen ist zu ersehen, dass sich die Schweiz in einer gewissen Isolation befindet.

Die Geschäfte der Tagesordnung (siehe Anhang II) wurden zum grössten Teil in den in Nairobi ins Leben gerufenen Arbeitsgruppen I und II vorbereitet, wobei es sich häufig um Debatten auf Expertenniveau handelte. Konstituiert wurde zudem die Arbeitsgruppe III, die juristische und institutionelle Fragen zu bearbeiten hat. Direkt vom Plenum wurden die sogenannten sektorübergreifenden Themen behandelt.

Neben den Regierungsvertretern kamen auch Delegierte von NGOs in den offiziellen Sitzungen des Plenums und der Arbeitsgruppen ausführlich zu Wort. Das PrepCom zeigte sich sehr offen und akkreditierte auch nichtstaatliche Vereinigungen ohne Konsultativstatus beim ECOSOC. Insgesamt waren über 200 NGOs anwesend, wobei jedoch die Dritte Welt untervertreten war.

II. Ergebnisse und Haltung der Schweiz

(Die verabschiedeten substantiellen Resolutionen sind im Anhang III zu finden).

1. Luftverschmutzung und Klimaveränderungen/Schutz der Artenvielfalt und Biotechnologie/Meere und Süsswasser/Abfälle/chemische Produkte

1.1. Allgemeines

Es ist nicht zu übersehen, dass die Verhandlungen über die in der Ueberschrift aufgeführten Sachbereiche im UNCED-Vorbereitungskomitee zur Zeit noch eine Doppelspurigkeit darstellen. Tatsächlich hatten vor seiner zweiten Session zwischenstaatliche Verhandlungskomitees (INC) in den Bereichen Klima und Artenschutz je eine erste formelle Tagung

durchgeführt. Je drei weitere Tagungen stehen bis Ende Jahr bevor. Was den Bereich Wasser betrifft, konzentriert sich das Interesse auf die internationale Konferenz über Wasser und Umwelt, die vom 26.-31.1.1992 in Dublin durchgeführt wird. Im Abfallbereich schliesslich stehen die Inkrafttretung des Basler Abkommens und die erste Konferenz seiner Vertragsparteien bevor. Die Behandlung all dieser Sachbereiche durch das UNCED-Vorbereitungskomitee wird auf dessen kommende Sessionen und die Konferenz hin an Wichtigkeit und Bedeutung gewinnen, und dies ganz besonders, wenn es sich Ende 1991/Anfang 1992 zeigen sollte, dass sich im jeweiligen Sonderrahmen die erwarteten Fortschritte nicht in allen Fällen erreichen lassen.

1.2. Schweizerische Positionen

Aus den schweizerischen Stellungnahmen in den Verhandlungen während der zweiten Tagung des UNCED-Vorbereitungsausschusses über die einzelnen Sachbereiche seien drei Punkte hervorgehoben :

Klima : Die Arbeit des zwischenstaatlichen Verhandlungskomitees wäre ohne die wissenschaftlichen und technischen Grundlagen, die vom IPCC geliefert werden, undenkbar. An seiner ersten Tagung im letzten Februar unterstrich das Verhandlungskomitee zudem nachdrücklich die Notwendigkeit, dass sich IPCC und andere zuständige Gremien vordringlich den sozio-ökonomischen Aspekten der Klimaproblematik zuwenden müssen. Ohne wirtschaftliche und soziologische Studien wird es nämlich nicht möglich sein, eine Kosten-Nutzen-Rechnung für die Massnahmen zur Verhinderung des zusätzlichen Treibhauseffektes und zur Anpassung an dessen mögliche Auswirkungen zu erstellen.

Abfälle : Es wurde daran erinnert, dass das Sekretariat des Basler Abkommens nicht nur zu dessen Durchführung (der Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs von gefährlichen Abfällen und ihrer Beseitigung) eingesetzt wurde. Vielmehr soll das Sekretariat den Vertragsparteien auch als Instrument der technischen Zusammenarbeit bei der Bewältigung aller Abfallprobleme insbesondere auch im Landesinneren dienen, also als ein "clearing house" etwa für den Transfer von technischen Lösungen und deren Finanzierung.

Chemische Produkte : Im Rahmen des UNCED-Prozesses soll eine internationale Strategie zur Sicherung eines umweltgerechten Einsatzes von chemischen Produkten entwickelt werden. Tatsächlich liegen zwei wichtige Instrumente einer solchen Strategie schon vor, nämlich die Londoner Richtlinien für den Informationsaustausch über chemische Stoffe (UNEP) und der Verhaltenskodex für die Verbreitung und den Einsatz von Pestiziden (FAO). Die Schweiz misst der konsequenten Anwendung dieser beiden Instrumente grösste Bedeutung zu und beabsichtigt, wie in der Botschaft über den 300-Mio-Rahmenkredit zur Finanzierung von Umweltprogrammen und -projekten von globaler Bedeutung in Entwicklungsländern ausdrücklich festgehalten wird, ihre technische Zusammenarbeit in diesem Bereich zu intensivieren. Es besteht ein Plan, die Londoner Richtlinien in ein rechtlich verbindliches internationales Abkommen umzuwandeln. Nach schweizerischer Ansicht ist es zu einem solchen Schritt noch zu früh. Es gilt zunächst einmal, die beiden bestehenden Instrumente anzuwenden. Ueber deren allfällige Weiterentwicklung kann erst im Lichte der damit gemachten Erfahrungen gesprochen werden.

2. Wald, Entwaldung

2.1. Vorbemerkung

Die Diskussionen über dieses Thema nahmen zwei volle Tage in Anspruch. Am 20. März im geplanten Rahmen der Arbeitsgruppe I und am 25. März im Rahmen einer Ad hoc-Untergruppe, deren Teilnehmer jedoch weitgehend mit denjenigen der Arbeitsgruppe indentisch waren. Die Schweizer Delegation konnte die Verhandlungen nur teilweise verfolgen.

2.2. Verlauf und Resultate der Diskussionen

Im Zentrum der Diskussionen des ersten Tages stand wie erwartet die Frage, ob und gegebenenfalls in welcher Art Verhandlungen über eine internationale Waldkonvention (International Instrument on forests - IIF) aufgenommen werden sollten. Die Akzeptanz für die Einleitung des Prozesses in Richtung IIF war dabei überraschend gross, nicht eine einzige Delegation äusserte sich prinzipiell dagegen. Die Unterzeichnung eines Abkommens anlässlich UNCED 92 wurde jedoch mehrheitlich als unrealistisch betrachtet. Auf Vorschlag von Malaysia wurde die

Bildung einer Ad hoc-Arbeitsgruppe ins Auge gefasst, die bis zur nächsten Session des PrepCom die Grundlagen für den inhaltlichen Rahmen und den Verhandlungsprozess für ein IIF erarbeiten hätte sollen.

Die Diskussionen des 25. März brachten eine fast vollständige Kehrtwende. Vorgesehen war die Definition des Mandates und der Zusammensetzung der obenerwähnten Ad hoc-Arbeitsgruppe. Diese sowie das IIF wurden nur noch am Rande erwähnt. Malaysia, unterstützt von einer grossen Anzahl Entwicklungsländer, verlangte eine umfassende Studie über Zustand, Entwicklung und Bedeutung der Wälder der Welt. Die Frage eines IIF müsse in der Zwischenzeit zurückgestellt werden. Die von Japan an Stelle einer bindenden Konvention propagierte Charta fand vermehrte Unterstützung. Die Industrieländer wehrten sich nicht besonders gegen diese Haltung und wiesen höchstens darauf hin, dass eine Studie nicht mehr nötig sei, da die entsprechenden Daten bereits vorhanden seien.

Als Resultat dieser zwei gegensätzlichen Diskussionstage entstand eine gewisse Pattsituation. Wichtige Entscheide wurden nicht getroffen. Das Schlussdokument, obwohl vier Seiten lang, enthält denn auch wenig Substanz und ist vorwiegend eine Aufzählung informativer und historischer Elemente.

2.3. Schlussfolgerungen

Die Verhandlungen haben deutlich gezeigt, dass die Interessen und Ängste der Länder im Zusammenhang mit der Erarbeitung einer Waldkonvention gross und sehr unterschiedlich sind. Das Thema dürfte zwar keineswegs vom Tisch, der Prozess aber lang und schwierig sein. Die bisherige Haltung der Schweiz, prioritär die Bedeutung des Waldes in den Klima- und Biodiversitäts-Verhandlungen einzubringen und Verhandlungen über die Waldkonvention nicht zu forcieren, wird durch diese Entwicklung bekräftigt.

3. Sektorübergreifende Themen und "Agenda 21"

Zu den sogenannten "cross-sectoral issues" hatte das UNCED-Sekretariat eine Reihe von Berichten verfasst, so über die Zusammenhänge von Armut,

Entwicklung und Umwelt, Gesundheit, Umwelterziehung und Sensibilisierung der Öffentlichkeit, Technologietransfer und finanzielle Ressourcen. Es erstaunt nicht, dass sich die beiden letzten Bereiche als sehr delikat und gleichzeitig von eminenter Bedeutung für den ganzen UNCED-Prozess erwiesen. In zahlreichen Erklärungen wurden die grundsätzlichen Positionen abgesteckt. Das PrepCom fasste keine substantiellen Entscheide, beauftragte aber den Generalsekretär der UNCED, seine Berichte weiter auszuarbeiten. Dies sollte erlauben, an der nächsten Session eine eingehendere und konkretere Auseinandersetzung zu ermöglichen.

Die Schweizer Erklärung zu den finanziellen Ressourcen und zum Technologietransfer ist in Anhang IV enthalten. Sie fand weite Beachtung, nicht zuletzt auch, weil sie sich neben der norwegischen als einzige klar für das Prinzip der Additionalität der Mittel für die Lösung globaler Umweltprobleme aussprach und handfeste Zahlen lieferte.

Auch zu der sogenannten "Agenda 21" verabschiedete das PrepCom keine substantielle Resolution. Doch konnte der Generalsekretär der UNCED sein Konzept eines umfassenden Aktionsprogrammes, das die Implementierung der Beschlüsse der Konferenz von Rio de Janeiro und den Uebergang ins 21. Jahrhundert regeln soll, näher erläutern. Er wurde beauftragt, seine Vorschläge weiter zu entwickeln, um eine eingehendere Prüfung anlässlich der nächsten Session des PrepCom zu ermöglichen.

4. Juristische und institutionelle Fragen

Es kann als Erfolg der zweiten Session des PrepCom gewertet werden, dass die Arbeitsgruppe über juristische und institutionelle Fragen ins Leben gerufen werden und einen ersten, wenn auch sehr allgemeinen Meinungs austausch über die anzupackenden Probleme führen konnte. Unbestritten war, dass dieser Arbeitsgruppe III eine zentrale Funktion im weiteren UNCED-Vorbereitungsprozess zukommen würde. Sie hat erstens zur Aufgabe, einen Ueberblick über das bestehende internationale Umweltrecht zu verschaffen, um Ueberschneidungen, Lücken und Implementierungsdefizite aufzudecken und daraus den normativen Handlungsbedarf abzuleiten. Zweitens hat sie die Ausarbeitung einer sogenannte "Earth Charter" an die Hand zu nehmen, in der allgemeine Rechte und Pflichten

der Staaten und regionaler Wirtschaftsorganisationen im Bereich Umwelt und Entwicklung festzuhalten sind. Drittens soll sie das System der Vereinten Nationen sowie dessen Beziehungen zu anderen staatlichen und nichtstaatlichen, regionalen und globalen Organismen unter die Lupe nehmen und Vorschläge vorbringen, wie die Koordination und Zusammenarbeit im Umwelt- und Entwicklungsbereich zu verbessern und die Umsetzung der UNCED-Beschlüsse nach 1992 zu garantieren sind. Schliesslich hat sie alle weiteren juristischen und institutionellen Probleme zu behandeln, die ihr von den Arbeitsgruppen I und II sowie vom Plenum übertragen werden.

Wie schon erwähnt, brachte die Pentagonale zusammen mit Polen zwei Vorschläge zur Verhütung und friedlichen Beilegung von internationalen Konflikten im Umweltbereich ein. Bei der Diskussion um die Tagesordnung der Arbeitsgruppe III für die nächste Session zeigte sich jedoch, dass viele Staaten diese Vorstösse als verfrüht betrachten und sie noch nicht als besonderen Traktandenpunkt behandeln möchten.

Von grosser Bedeutung werden für die Schweiz die institutionellen Fragen und insbesondere die Auswirkungen auf die Rolle Genfs als Sitz internationaler Institutionen werden. So hat etwa die französische Delegation in einem informellen Papier angeregt, allfällige weitere Konventionssekretariate im Umweltbereich sowie ein Notfallzentrum für ökologische Krisenfälle in Genf einzurichten.

III. Ausblick

Nach dem aktuellen Stand der Vorbereitungsprozesses für die UNCED zeichnet sich ab, dass die dritte Session des PrepCom, die vom 12. August - 4. September 1991 in Genf stattfinden wird, von entscheidender Bedeutung ist (die provisorische Tagesordnung ist in Anhang V enthalten). Es wird darum gehen, konkrete Vorschläge zu formulieren, was an der Konferenz in Rio de Janeiro vom 1. - 12. Juni 1992 verabschiedet werden soll. Die vierte und letzte Session des PrepCom ist provisorisch für den 9. März - 3. April 1992 in New York vorgesehen. Mit diesem späten Zeitpunkt dürfte der schweizerische Vorschlag, eine ausserordentliche Session des PrepCom kurz vor der UNCED zu beherbergen, gegenstandslos werden. Hingegen zeichnet sich die

- 8 -

Möglichkeit ab, dass sich die Regierungsvertreter unmittelbar vor der Konferenz in New York oder Rio de Janeiro treffen, um letzte Schwierigkeiten aus dem Weg zu räumen.

Wie für alle übrigen Staaten gilt es auch für die Schweiz, die nächste Session des PrepCom besonders gut vorzubereiten und im August/September in Genf möglichst stark und fachkundig präsent zu sein. Das UNCED-Sekretariat hat versprochen, die zu erarbeitenden Papiere möglichst schnell zu produzieren und bis spätestens sechs Wochen vor Tagungsbeginn zu versenden. Die Zeit, die bis zur nächsten Session zur Verfügung steht, ist - insbesondere wenn noch die personellen Abwesenheiten in den Sommerferien berücksichtigt werden - kurz bemessen, was eine umsichtige Terminplanung nötig macht.

ANHAENGE :

- I : Schweizer Delegation
- II : Tagesordnung 2. Session PrepCom
- III : Substantielle Resolutionen
- IV : Schweizerische Erklärung zu den finanziellen Ressourcen und zum Technologietransfer
- V : Provisorische Tagesordnung 3. Session PrepCom



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

o.713-845.212) - HY/BRC

3003 Bern, 24. April 1991

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen
Prière de rappeler cette référence dans la réponse
Pregasi rammentare questo riferimento nella risposta

DG 25. April 91 - 10

Notiz an Botschafter F.R. Staehelin, Direktor DEH

Zweite Session des Vorbereitungskomitees der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED), Genf, 18. März - 5. April 1991 :
Schlussbericht der Schweizer Delegation

Beiliegend senden wir Ihnen in Ihrer Eigenschaft als Vorsitzender des IKEH den obenerwähnten Bericht. Die angehängten Resolutionen sind zum Teil handschriftlich ergänzt, da die definitiven Texte des UNCED-Sekretariats noch nicht vorliegen.

Wir möchten es Ihnen überlassen, ob der Bericht an die IKEH-Mitglieder verteilt werden soll. Für einen allfälligen Versand stünden wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen.

DIREKTION FUER INTERNATIONALE ORGANISATIONEN
Sektion internationale Umweltangelegenheiten

Claude-G. Ducret

DG 25. April 91 - 10

Beilage erwähnt

06 25. April 91 - 10

Kopie mit Beilage (haben Anhänge zum Bericht schon erhalten) :

- BUWAL, z.H. W. Schmid
- BAWI, z.H. Ch. Häberli
- DEH, z.H. T. Wiederkehr
- HO, DUC, HY

06 25. April 91 - 10

Kopie mit Beilage :

- Mission New York
- Mission Genf
- Delegation Paris (OECD)
- Botschaft Nairobi
- Botschaft Brasilia
- KJP, LTH