

o.713-845.27 - HY/BRC

3003 Bern, 3. Juli 1991

Institutionelle Aspekte der Behandlung von Umwelt- und Entwicklungsfragen im System der Vereinten Nationen: Elemente einer vorläufigen Haltung der Schweiz

1. Ausgangslage

- Das UNEP, Kernstück der institutionellen Antwort der Vereinten Nationen auf die Umweltproblematik, ist 1972 ins Leben gerufen worden.
- Die mit Fragen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Entwicklungshilfe betrauten Institutionen des Systems der Vereinten Nationen sind um einiges älter und bestehen zu einem guten Teil seit der Gründung der UNO im Jahr 1945. In der Stammorganisation befassen sich insbesondere die Generalversammlung, ihre 2. Kommission, der ECOSOC und das UNDP mit diesen Fragen. In sektoriellen Bereichen sind Sonderorganisationen tätig.
- Sowohl im Umwelt- wie auch im Wirtschaftsbereich ist das System der Vereinten Nationen in den letzten Jahren vor neue Herausforderungen gestellt worden: allgemeine Verschlechterung des Umweltzustands, Auftauchen neuer, globaler Umweltprobleme, "verlorenes Jahrzehnt" für viele Entwicklungsländer, Verschuldung, Armut, Bevölkerungswachstum. Es zeigt sich immer deutlicher, dass diese Probleme nur integriert angegangen werden können.
- Das System der Vereinten Nationen scheint von seinem breiten Mandat und seiner Universalität her geeignet zu sein, einen wesentlichen Beitrag zur Bewältigung der anstehenden Probleme zu leisten. Es obliegt der UNCED, Vorschläge institutioneller Art auszuarbeiten, damit das System dieser Aufgabe gerecht werden kann.
- Gleichzeitig müssen auch auf nationaler Ebene die Institutionen den Herausforderungen angepasst werden. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich jedoch auf die internationale Dimension.

2. Grundsätze

- Umwelt und Entwicklung müssen im System der Vereinten Nationen höchste Priorität geniessen. Dabei sollen die beiden Bereiche gesamtheitlich betrachtet werden. Diese Integrationsaufgabe ist von der Festlegung der Strategien bis zur Durchführung einzelner Projekte zu beachten. Angesprochen sind insbesondere die UNO-Generalversammlung, der ECOSOC, das UNDP - das zur Verdeutlichung auch in United Nations Programme for Sustainable Development umbenannt werden könnte -, das UNEP und die Sonderorganisationen.
- Das System der Vereinten Nationen ist im Bereich Umwelt und Entwicklung durchaus ausbaubar. So fehlt etwa ein **globales System für ökologisches Krisenmanagement**. Als Grundsatz sind jedoch neue Institutionen nur ins Leben zu rufen, wenn ein dahingehendes Bedürfnis klar erwiesen ist.



Vorgängig sind bestehende Organismen auf die neuen Herausforderungen hin auszurichten, zu stärken und allenfalls umzustrukturieren.

- Die anstehenden Probleme sind von den Institutionen des Systems der Vereinten Nationen - inklusive derjenigen von Bretton Woods - arbeitsteilig auf der Grundlage der komparativen Vorteile anzugehen. Aufgaben, die von Organisationen ausserhalb des Systems besser bewältigt werden können, sind diesen zu überlassen (z.B. Regionalorganisationen, regionale Entwicklungsbanken, NGOs und andere private Organismen).
- Jede Institution hat ihr Mandat so effizient wie möglich zu erfüllen. Hierzu gehören eine klare Prioritätensetzung, eine Erfolgsauswertung, eine transparente, auf beruflichen Qualifikationen beruhende Personalpolitik sowie ein sorgfältiges Umgehen mit den vorhandenen finanziellen Ressourcen.

3. Koordination

- Der Koordination im System der Vereinten Nationen ist grösste Bedeutung zuzumessen, um Doppelspurigkeiten und Lücken zu vermeiden.
- Die oberste Koordinationsfunktion fällt der UNO-Generalversammlung zu, die den Rahmen für die Tätigkeiten des Systems in den Bereichen Umwelt und Entwicklung abzustecken hat. Die Ausarbeitung und das anschliessende Verfolgen dieser Leitlinien könnte dem ECOSOC obliegen, der hierzu jedoch eine im Vergleich zu heute eigenständigere Rolle spielen müsste. Denkbar wäre auch, dass ein anderes Organ - etwa einer der Hauptausschüsse der Generalversammlung oder ein neu zu schaffendes Gremium - diese Aufgabe übernehmen würde.
- Die Lenkungsfunktion der Generalversammlung kann nur wirkungsvoll sein, wenn die Staaten in allen Institutionen des Systems die gleiche Politik verfolgen. Dies gilt im besonderen für die unabhängigen Sonderorganisationen. Voraussetzung ist, dass die Staaten intern so organisiert sind, dass sie überall die "gleiche Sprache" sprechen.
- Neben der Kohärenz auf der zwischenstaatlichen Ebene gilt es, die Koordination zwischen den Sekretariaten zu stärken. In Frage käme etwa, dass sich der Verwaltungsausschuss für Koordination (ACC) verstärkt den Bereichen Umwelt und Entwicklung widmen oder dass der ehemalige Umweltkoordinierungsrat (ECB) unter dem Vorsitz des UNEP-Exekutivdirektors mit einem um die Entwicklungsdimension erweiterten Mandat wieder ins Leben gerufen würde. Die Koordination ist auch bei der Ausführung einzelner Projekte sicherzustellen. Eine leitende Funktion könnten dabei die "Resident Representatives" bzw. "Coordinators" des UNDP übernehmen.
- Bei allen Koordinationsbemühungen sind soweit wie möglich die Institutionen ausserhalb des Systems der Vereinten Nationen wie Regionalorganisationen, regionale Entwicklungsbanken, NGOs und andere private Organismen miteinzubeziehen.

4. Rolle des UNEP

- Das in der Resolution 2997 (XXVII) der UNO-Generalversammlung enthaltene Mandat des UNEP bietet weiterhin eine gute Grundlage für die Tätigkeit

der Institution.

- So weit wie möglich hat sich das UNEP auf eine katalysierende und koordinierende Funktion zu beschränken und sich nur so weit als nötig selbst operationell zu betätigen.
- Zu fördern sind die Aktivitäten in den Bereichen Umweltüberwachung und -beurteilung, Umweltforschung und -ausbildung, Informationssammlung, -auswertung und -verteilung, Sensibilisierung der Regierungen und der Öffentlichkeit, Entwicklung des Umweltvölkerrechts, Umweltkrisenbewältigung und gewisse Aufgaben bei der Implementierung internationaler Umweltverträge (Verifikation).
- Auf der Grundlage der durch diese Aktivitäten gewonnenen Sachkenntnisse hat das UNEP Methoden und Techniken für ein verbessertes Umweltmanagement auf nationaler, regionaler und globaler Ebene zu entwickeln, die von den jeweiligen Entscheidungsträgern bei umweltrelevanten Programmen und Projekten angewandt werden können.
- Das UNEP muss sich darum bemühen, dass im System der Vereinten Nationen und wenn möglich auch ausserhalb beim Anpacken von Umweltproblemen eine kohärente und koordinierte Politik verfolgt wird. Als Instrument können insbesondere das "System-Wide Medium-Term Environment Programme" (SWMTEP) sowie eine massgebliche Beteiligung an den Koordinationsmechanismen wie ACC, "Designated Officials on Environmental Matters" (DOEM) und "Committee on International Development Institutions on the Environment" (CIDIE) dienen.
- Die Umwandlung des UNEP in eine Sonderorganisation ist nicht angebracht, da das Programm als UNO-Nebenorgan dem sektorübergreifenden Mandat besser gerecht werden kann.

5. Internationale Uebereinkommen, Finanzierungsmechanismen

- Die globalen Umweltprobleme werden in Zukunft vermehrt über internationale Abkommen angegangen werden. Als Folge davon entstehen Abkommensekretariate, denen verschiedene Aufgaben der Vertragsdurchführung obliegen. Eine enge Zusammenarbeit dieser Sekretariate ist angebracht, da sich trotz der Verschiedenheit der Materien gleichgelagerte Probleme etwa bei der Verifikation oder bei der friedlichen Streitbeilegung stellen. Durch ein Ansiedeln der Sekretariate am gleichen Ort würde die Zusammenarbeit wesentlich erleichtert.
- Wie auf der globalen Ebene ist auch im regionalen Bereich die Zusammenarbeit von Abkommensekretariaten zu fördern.
- Internationale Abkommen im Umweltbereich ziehen auch Mechanismen nach sich, welche die Durchführung der Verträge in Entwicklungsländern zu finanzieren haben. Die Fonds sollten von Institutionen verwaltet werden, die hierzu besonders geeignet sind. Die "Global Environment Facility" (GEF) von Weltbank, UNDP und UNEP ist diesbezüglich ein erfolgversprechendes Gemeinschaftsunternehmen mit Pilotcharakter. Die Erfahrungen, die mit ihr sowie dem Ozonfonds des Montrealer Protokolls gemacht werden, sind sorgfältig auszuwerten. Die Schlüsse sind insbesondere auch im Hinblick auf die Schaffung allfälliger weiterer Fonds mit globaler Ausrichtung zu ziehen. Um einen möglichst zielgerichteten, effizienten und

koordinierten Einsatz der Mittel gewährleisten zu können, sollten all diese Fonds eng miteinander verknüpft werden.

- Wie auf der globalen Ebene ist auch im regionalen Bereich eine Koordination von Finanzierungsmechanismen sicherzustellen.