

o.713-845.21.1 - PDO/HRS

Bern, den 7. September 1992

Die Aufgaben der Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) und die Frage des Standorts ihres Sekretariats im Licht der Reformen des UNO-Systems

1. Die Reformbestrebungen der UNO

Die globalen Herausforderungen der heutigen Zeit sind in zunehmendem Masse durch eine starke Interdependenz charakterisiert und können nicht mehr als isolierte Fragestellungen behandelt werden. Das System der Vereinten Nationen ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt wohl das einzige Instrument, mit dem die grossen internationalen Probleme interdisziplinär, umfassend und weltweit angegangen werden können. Es ist jedoch in vielen Bereichen, vor allem in Bezug auf seine Strukturen und Arbeitsmethoden, stark reformbedürftig.

Durch die veränderte weltpolitische Situation sind heute die politischen Voraussetzungen für solche Reformen vermehrt gegeben. Auch hat der UNO-Generalsekretär bereits mehrmals bestätigt, dass er der politischen Revitalisierung der UNO und ihrer Restrukturierung im Wirtschafts- und Sozialbereich die gleiche Bedeutung beimisst, wobei er auf die inhaltliche Verknüpfung der auf diesen Gebieten aktuellen Fragen hinweist.

Die Schweiz begrüsst die bisher eingeleiteten Reformschritte. Die anvisierten Ziele entsprechen unseren Vorstellungen: die Effizienz der Arbeiten der Institutionen des UNO-Systems soll erhöht werden, wobei bestehende Doppelspurigkeiten soweit wie möglich eliminiert und die Koordination innerhalb des Systems intensiviert werden müssen.¹

¹ Auch als UNO-Nichtmitglied ist die Schweiz berechtigt, einen Anspruch auf die Mitgestaltung dieses Reformprozesses zu erheben. Unser Land ist Mitglied in praktisch allen Institutionen des UNO-Systems und gehört zu den wichtigen Geldgebern. Dazu kommt, dass die Frage eines Vollbeitritts zwar nicht in unmittelbarer Zukunft, aber doch in einem absehbaren Zeitraum wieder aufgenommen und erneut zur Volksabstimmung gebracht werden soll.

Die Risiken dürfen jedoch nicht ausser acht gelassen werden. So gilt es insbesondere, die Reformbestrebungen in den einzelnen Bereichen aufeinander abzustimmen, wobei gleichzeitig darauf geachtet werden muss, dass mögliche Fortschritte nicht dadurch behindert werden, dass in den einschlägigen Bereichen jeweils die Resultate bei der Reform anderer Bereiche abgewartet werden. Weiter besteht bei gewissen Rationalisierungsmaßnahmen die Gefahr, dass ihnen Arbeitsbereiche zum Opfer fallen könnten, aus welchen bisher sehr wertvolle Resultate hervorgegangen sind.

Die Reform des UNO-Systems ist ein äusserst komplexes Unterfangen, das noch geraume Zeit in Anspruch nehmen wird. Die Verwirklichung muss daher als kontinuierlicher Prozess verstanden werden, bei dem nur Schritt um Schritt vorgegangen werden kann.

2. Die Kommission für nachhaltige Entwicklung

Im Lichte der oben dargelegten Ueberlegungen kommt dem Beschluss des Umweltgipfels von Rio, der UNO-Generalversammlung die Schaffung der CSD vorzuschlagen, eine zentrale Bedeutung zu. Erstens wird damit der Interdependenz von Entwicklungs- und Umweltfragen Rechnung getragen. Die in Rio verabschiedete Agenda 21 hält zudem ausdrücklich fest, dass die neuen Institutionen in die laufenden Restrukturierungsmaßnahmen integriert werden müssen.

2.1 Das Mandat der CSD

Aus dem Mandat der CSD, wie es im Kapitel 38 der Agenda 21 umschrieben ist, geht hervor, dass sich die Kommission in erster Linie mit der Umsetzung der Vorschläge der Agenda 21 befassen wird: Dabei soll sie insbesondere Informationen entgegennehmen und analysieren, welche ihr über die laufenden Aktivitäten und die erzielten Fortschritte von den betroffenen Institutionen des UNO-Systems, von Regierungen, von NGO's sowie von internationalen Konferenzen zugeleitet werden. Gleichzeitig wird sie damit beauftragt, den Dialog zwischen dem UNO-System und interessierten Stellen ausserhalb des Systems zu verstärken. Schliesslich kommen ihr auch politische Funktionen zu, indem sie, gestützt auf ihre analytische Tätigkeit, der UNO-Generalversammlung durch den ECOSOC Empfehlungen unterbreiten soll, welche die Umsetzung der Agenda 21 betreffen.

Daraus ergeben sich zwei Hauptfunktionen der CSD, welche mit den Schlagworten "Monitoring" und "Networking" umschrieben werden können, wobei beide Begriffe umfassend verstanden werden müssen.

Die Ueberwachungsfunktion sollte möglichst flexibel gehandhabt werden, da sie nicht nur der Umsetzung, sondern auch der Weiterentwicklung der Agenda 21 dienen soll. Anzustreben ist ein kontinuierlicher Ueberprüfungsprozess, der darin bestehen würde, dass die Kommission jeweils einzelne Sektoren aus der Agenda 21 herausgreifen und die dabei gemachten Fortschritte diskutieren würde. Die Resultate dieser Analysen würden allenfalls dazu führen, dass einzelne Bestimmungen der Agenda 21 modifiziert und/oder erweitert werden müssten, um den Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung gerecht zu werden. Weiter soll sich das Monitoring sowohl auf Institutionen des UNO-Systems als auch auf die Umsetzung der Agenda 21 in den einzelnen Staaten beziehen, wobei im zweiten Fall die Möglichkeiten eines gewissen Drucks von aussen ("implementation control by peer pressure") ebenfalls ausgenützt werden sollten.

Auch das Kontaktnetz der CSD sollte sehr weit gespannt werden: Durch den ständigen Dialog mit betroffenen Stellen innerhalb und ausserhalb des UNO-Systems und mit nicht-gouvernementalen Kreisen wird die Kommission einen umfassenden Ueberblick über die Aktivitäten auf dem Gebiet der nachhaltigen Entwicklung erhalten. Nur so wird es ihr überhaupt möglich sein, ihr Mandat zu erfüllen, könnte sie doch ihre analytische Tätigkeit ohne die Berücksichtigung der interdisziplinären Aspekte ihres Aufgabengebiets nur unvollständig wahrnehmen. Zudem soll die CSD zu einem Rahmen für die zwischenstaatliche Koordination werden, der es den Regierungen ermöglichen wird, ihre politischen Massnahmen aufeinander abzustimmen.

2.2 Sitzungen der CSD und Berichterstattung

Die CSD sollte prinzipiell auf Ministerebene tagen, um den gefassten Beschlüssen eine die Regierungen verpflichtende Bedeutung zu verleihen. Denkbar sind zwei Modelle: Eine Ministerkonferenz von etwa einer Woche Dauer, die von hochrangigen Experten vorbereitet werden müsste, oder die Formel eines High Level Segments als Abschluss einer rund dreiwöchigen Konferenz. Um die nötige politische Durchschlagkraft zu haben, müssten die CSD-Sitzungen ferner möglichst allen Staaten offenstehen. Falls das aus juristischen Gründen nicht möglich sein sollte, weil eine Kommission des ECOSOC nicht mehr Mitglieder haben dürfte als der ECOSOC selbst, müsste darauf geachtet werden, dass Staaten mit Beobachterstatus ein umfassendes Mitspracherecht eingeräumt wird. Dieses Vorgehen hätte überdies den Vorteil, dass die Debatten während der

Generalversammlung entlastet werden könnten, da die Positionen der UNO-Mitglieder zu diesem Zeitpunkt bereits bekannt wären.

Die Sitzungen der CSD sollten - aus den im dritten Teil dieses Papiers dargelegten Gründen - in Genf stattfinden. Denkbar wäre allenfalls auch, abwechselnd mit dem ECOSOC, ein zweijähriger Wechselrhythmus zwischen Genf und New York.

Gemäss Agenda 21 erstattet die CSD der GV "durch den ECOSOC" Bericht. Dabei muss insbesondere darauf geachtet werden, dass Doppelspurigkeiten vermieden werden können. Die ECOSOC-Debatte muss dementsprechend straff organisiert werden. Trotzdem werden die beiden Institutionen eng zusammenarbeiten müssen. Allenfalls könnte in diesem Zusammenhang die österreichische Idee der integrierten Berichterstattung des ECOSOC aufgegriffen und die CSD in diesen Prozess miteinbezogen werden, wobei das Gefäss des "vierten Berichts" benützt werden könnte. Dieser Bericht soll die Beziehungen zwischen den Sektoren Wirtschaft, Soziales und Umwelt behandeln. Durch ihre im Mandat umschriebene sektorübergreifende Tätigkeit wäre die CSD in der Lage, einen substantiellen Beitrag zu diesem Bericht zu erarbeiten. Dies würde den Berichterstattungsprozess des UNO-Systems straffen und den ECOSOC entlasten.

2.3 Das Beratungsgremium

Die Agenda 21 sieht die Schaffung eines hochrangigen Beratungsgremiums vor, welches aus qualifizierten Persönlichkeiten bestehen soll, die durch den UNO-Generalsekretär ernannt würden. Dem Generalsekretär wird der Auftrag erteilt, der kommenden Generalversammlung entsprechende Vorschläge zu unterbreiten.

Die Schweiz begrüsst diese Idee. Da die Mitglieder des Gremiums nicht als Vertreter ihres Landes, sondern aufgrund ihrer persönlichen Kompetenzen bestimmt werden sollen, werden sie die Möglichkeit haben, ihre Diskussionen ausserhalb der bestehenden Strukturen zu führen.

2.4 Das CSD-Sekretariat

Eine zentrale Funktion bei der Umsetzung der Agenda 21 wird auch dem ebenfalls in Kapitel 38 vorgesehenen Sekretariat der CSD zukommen, welches bei der Vorbereitung der Sitzungen der Kommission eine wichtige Rolle spielen wird. Seine Mitarbeiter/innen - welche selbstverständlich über ausgezeichnete fachliche Kompetenzen verfügen müssen - werden sich ein gut funktionierendes Kontaktnetz mit Regierungsvertretern, den Institutionen des UNO-Systems, Vertretern von Wirtschaft und Wissenschaft,

NGO's sowie weiteren interessierten Kreisen aufbauen müssen. Als Modell können dabei die positiven Erfahrungen dienen, welche bei den Arbeiten des Vorbereitungssekretariats der Konferenz von Rio gemacht wurden.

Dabei ist es von grosser Bedeutung, dass die Kommission gemäss ihrem Mandat sachbezogen arbeiten kann und nicht durch eine unnötige Politisierung der von ihr behandelten Fragen behindert wird. Aus diesem Grund vertritt die Schweiz den Standpunkt, dass das Sekretariat der CSD nicht in die Struktur des ECOSOC-Sekretariats eingefügt werden, die Kommunikation zwischen den beiden Sekretariaten jedoch sehr intensiv sein sollte.

Auch plädiert die Schweiz für ein kleines Sekretariat, welches sich ohne einen schwerfälligen Verwaltungsapparat und komplizierte hierarchische Strukturen auf seine eigentliche Arbeit konzentrieren kann. Dies wäre darüber hinaus auch in finanzieller Hinsicht die vorteilhafteste Lösung.

3. Das schweizerische Angebot für die Ansiedlung des CSD-Sekretariats in Genf

Aus schweizerischer Sicht spricht das Mandat der CSD, insbesondere auch vor dem Hintergrund des UNO-Reformprozesses, für die Ansiedlung ihres Sekretariats in Genf. Bereits jetzt besteht in der Genferseeregion eine Konzentration von Institutionen, welche an der Umsetzung der Agenda 21 beteiligt sind. Dies sind einerseits Organisationen wie die WHO, WMO, WIPO und die ILO, andererseits Institutionen, die sich speziell mit Umweltfragen befassen, wie das Sekretariat des Übereinkommens über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen, das Interims-Sekretariat des Basler Abkommens über die Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs mit Sonderabfällen und ihre Beseitigung, sowie Institutionen des UNEP wie das internationale Register potentiell giftiger Chemikalien, das UNO-Einsatzzentrum für Umweltkatastrophen und das Klimainformationszentrum. Allenfalls werden auch die Sekretariate der Konventionen über Klimaveränderungen bzw. über biologische Vielfalt in Genf angesiedelt. Schliesslich befinden sich in der Region Genf zahlreiche NGO's, darunter der WWF und die UICN, von denen sich sehr viele mit Umwelt- und Entwicklungsfragen befassen.

Dazu kommen auch die wichtigsten UNO-Wirtschaftsorganisationen wie das GATT oder die UNCTAD. Zusammen mit den erwähnten Umweltinstitutionen kann Genf somit auf den für die CSD wichtigen Gebieten ein grosses Synergiepotential bereitstellen.

Die Bedeutung des Standorts Genf innerhalb des UNO-Systems hat überdies zur Folge, dass eine grosse Zahl von Staaten dort über eine diplomatische Vertretung verfügt, was es diesen Ländern erleichtern würde, sich an den Arbeiten der CSD und ihres Sekretariats zu beteiligen.

Auch bestehen in Genf ausgezeichnete Kommunikationsmöglichkeiten, nicht nur zum UNO-Generalsekretariat in New York, sondern auch zu den internationalen Medien. Gleichzeitig würde die räumliche Distanz zum politischen Zentrum des UNO-Systems in New York das Risiko einer übermässigen Politisierung der Arbeiten der CSD wesentlich vermindern.

Aus diesen Gründen haben die schweizerischen Behörden die Kandidatur Genfs für die Ansiedlung des CSD-Sekretariats vorgeschlagen. Die Schweiz wird das Sekretariat in Genf während fünf Jahren mit einem jährlichen Beitrag von 1,5 Mio sFr. unterstützen. Dadurch wird auch der Unterschied zwischen den Personalkosten in Genf und New York, welche in Genf etwas höher sind, mehr als ausgeglichen. Längerfristig - etwa auf Mitte der 90er Jahre - planen die schweizerischen Behörden in Zusammenarbeit mit Stadt und Kanton Genf in Genf ein "Umwelthaus" zu erstellen, in welchem sämtliche auf dem Umweltgebiet tätigen internationalen Institutionen untergebracht werden könnten. Dadurch kann die Kommunikation zwischen ihnen weiter verbessert werden, was ihnen eine effiziente und kohärente Zusammenarbeit zusätzlich erleichtern würde.

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT
 FUER AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

3003 Bern, 7. September 1992		DIO / Sektion UNO/IO	
Referenz: o.713.845.21.1 - PDO/HRS		Fax-Nr. 031 / 22 04 56	
TELEFAX	NORMAL	DRINGEND	FLASH
		XX	
	OFFEN		SEITEN
	XX		
Empfänger: Mission New York		Telefax-Nr.:	

Das Mandat der CSD

In der Beilage erhalten Sie einen gemeinsam mit dem BUWAL, dem BAGE und dem BAWI sowie mit den betroffenen Stellen im EDA erarbeiteten Text, welcher den gegenwärtigen Stand der verwaltungsinternen Diskussion über das Mandat der CSD wiedergibt. Er enthält ebenfalls Überlegungen über die Reform des UNO-Systems und stellt gleichzeitig eine zusammenhängende Argumentationskette zugunsten der Kandidatur Genfs für das CSD-Sekretariat dar.

All beteiligten Stellen, insbesondere das BUWAL, sind an den Entwicklungen der Diskussionen in New York sehr interessiert und wären Ihnen für eine eingehende Berichterstattung dankbar.

Direktion für internationale
 Organisationen
 Der Direktor



F. Nordmann

Beilage: erwähnt

à	MA	SIV			aa
date		8.9			
visa	MA	R			
0 8 SEP. 1992					
réf.	713.23 (1)				