

79.017

**Botschaft
über die Weiterführung der Beteiligung
der Schweiz am Fonds des Umweltprogrammes
der Vereinten Nationen**

vom 12. März 1979

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Weiterführung der Beteiligung der Schweiz am Fonds des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

12. März 1979

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Hürlimann
Der Bundeskanzler: Huber



Übersicht

Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (PNUE) ist ein Organ der Generalversammlung der UNO, das die Aufgabe hat, die Umweltaktivitäten im System der Vereinten Nationen und darüber hinaus weltweit zu katalysieren und zu koordinieren. Obwohl die Schweiz nicht Mitglied der UNO ist, beteiligt sie sich an den Tätigkeiten des PNUE.

Durch die Entschliessung 2997 (XXVII) der UNO-Generalversammlung vom 15. Dezember 1972 wurde der Fonds des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen geschaffen, der die Aktivitäten des PNUE ganz oder teilweise finanzieren sollte. Von 1973 bis 1977 wurden durch freiwillige Beiträge von Regierungen total 98,7 Millionen Dollar in diesen Fonds einbezahlt. Wie alle Industrieländer beteiligte sich auch die Schweiz am Fonds des PNUE. Aufgrund des Bundesbeschlusses vom 27. Juni 1974 leistete sie von 1975 bis 1979 einen jährlichen freiwilligen Beitrag von 1 Million Franken.

An seiner fünften Session hat der Verwaltungsrat des PNUE im Jahre 1977 der Absicht des Exekutivdirektors zugestimmt, für die Jahre 1978–1981 freiwillige Beiträge in der Höhe von 150 Millionen Dollar zu erhalten. Der Übergang von der fünfjährigen auf die vierjährige Beitragsperiode und die Anhebung der Beitragssumme von 100 auf 150 Millionen Dollar sollte es nach Ansicht des Verwaltungsrates erlauben, den Realwert des Fonds zu erhalten. Die Schweiz, die von 1975 bis 1977 Mitglied des Verwaltungsrates war, hat diese Ansicht geteilt. Durch die Verankerung in einer Vereinbarung soll die rechtliche Grundlage dafür geschaffen werden, dass sich die Schweiz von 1980 bis 1983 mit einem jährlichen Beitrag von 1 050 000 Franken weiterhin am Fonds des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen beteiligt.

Botschaft

1 Entwicklung und Tätigkeiten des PNUE

11 Allgemeines

Seit unserer Botschaft vom 5. September 1973 (BBl 1973 II 801), in der wir die Umweltkonferenz von Stockholm und deren Ergebnisse ausführlich geschildert haben, konnte der Auf- und Ausbau des PNUE zur voll entwickelten Organisation abgeschlossen und die Entschliessungen der UNO-Generalversammlung weitgehend verwirklicht werden.

Das Sekretariat hat in Nairobi seine vorerst provisorischen Unterkünfte bezogen, die zum Teil durch ein neues Sitzgebäude, dessen Bau für die nächsten Jahre geplant ist, ersetzt werden sollen. In Genf und New York unterhält das PNUE Verbindungsstellen.

Wie wir in der früheren Botschaft erwähnt haben, wurde der Generalsekretär der Stockholmer Umweltkonferenz, der Kanadier Maurice Strong, Ende 1972 zum ersten Exekutivdirektor des PNUE gewählt. Als er im Dezember 1975 vorzeitig zurücktrat, um eine andere Aufgabe zu übernehmen, rückte sein Stellvertreter, der Ägypter Mostafa K. Tolba, in das Amt des Exekutivdirektors nach. Dr. Mostafa K. Tolba, der als Mikrobiologe namhafte Arbeiten veröffentlicht und seinem Land als Minister, als Vertreter in internationalen Organisationen und als Generalsekretär des obersten Wissenschaftsrates in verschiedenen Aufgaben gedient hat, wurde Ende 1976 durch die 31. UNO-Generalversammlung für eine Amtsdauer von weiteren vier Jahren bestätigt.

Die folgenden Abschnitte beschreiben die wichtigsten Tätigkeiten des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen, die zum Teil aus Fondsmitteln und zum Teil aus andern Quellen (andere UNO-Organe oder internationale Organisationen beispielsweise) bestritten werden.

12 Umweltwache (Plan Vigie)

Eine Haupttätigkeit des PNUE bilden die Erfassung der Umwelt und die Verarbeitung und Weiterverarbeitung der dabei gewonnenen Informationen an interessierte Staaten und Organisationen. Der Plan Vigie umfasst ein weltweites Überwachungssystem für Umwelteinflüsse, das «Global Environmental Monitoring System» (GEMS), ein internationales Register potentiell toxischer Chemikalien (IRPTC) und ein internationales Referenzsystem (INFOTERRA). Damit sollen Umwelteinflüsse, die sich auf das Wetter und das Klima auswirken können, sowie nicht abbaubare Stoffe, die sich in lebenden Organismen ansammeln und über die Nahrungsmittelkette auch den Menschen erreichen können, erkannt und überwacht werden.

13 Terrestrische Ökosysteme (Fauna und Flora)

In Zusammenarbeit mit andern internationalen Organisationen wie der FAO, der UNESCO und der IUCN (International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources) befasst sich das PNUE mit den Ökosystemen von Ge-

birgs-, Insel- und Küstengebieten, mit dem Schutz der tropischen Feuchtwälder, mit der Erhaltung seltener Tier- und Pflanzenarten und mit dem Problem einer haushälterischen Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen.

So stellte das PNUE beispielsweise bis anhin aus den Mitteln seines Fonds die Bezahlung des Sekretariates der Konvention über den internationalen Handel mit gefährdeten wildlebenden Tier- und Pflanzenarten sicher, das von der IUCN in Morges betreut wird. Da sich nach Ansicht des Verwaltungsrates die Übernahme einer ständigen finanziellen Verpflichtung mit der katalytischen Rolle des PNUE nicht verbinden lässt, erliess dieser an seiner sechsten Session im Jahre 1978 einen Aufruf an die Vertragsparteien der Konvention, es solle eine Lösung gesucht werden, die es erlaube, die Kosten für das Sekretariat der Konvention in zunehmendem Masse auf die Vertragsparteien abzuwälzen und das PNUE bis spätestens 1983 aus seiner finanziellen Verpflichtung zu entlassen.

14 Umwelt und Entwicklung

Das PNUE beteiligt sich an den Anstrengungen, eine neue internationale Entwicklungsstrategie für die achtziger Jahre zu formulieren. Es vertritt dabei die Meinung, die Probleme der Umwelt und Entwicklung seien in einer integrierten Weise anzugehen, wobei die sogenannte Ökoentwicklung, das heisst die Methode einer ökologisch vertretbaren Entwicklung, mitzuberücksichtigen sei. Für die Bearbeitung dieser Probleme hat das PNUE folgende Prioritäten gesetzt:

- Integrierte Behandlung von Umwelt und Entwicklung mit dem Ziel, eine ökologisch verantwortbare Entwicklung zu erreichen;
- Entwicklung angepasster Technologien, die Umweltschutzaspekten Rechnung tragen;
- Industrie und Umwelt;
- Rationelle Verwendung natürlicher Ressourcen.

15 Schutz der Ozeane und Regionalmeere

Das PNUE unterstützt die dritte UNO-Seerechtskonferenz, die IMCO (Intergovernmental Maritime Consultative Organization) und die UNCTAD im Kampf gegen die Meeresverschmutzung.

Die Programme für die Regionalmeere stellen ein ausgezeichnetes Beispiel für die koordinierende und katalytische Rolle des PNUE dar. Der Aktionsplan der Mittelmeeranrainerstaaten für das Mittelmeer (Plan Bleu) diente als Vorbild für ähnliche Aktivitäten in anderen Regionen. So haben die Staaten am persischen Golf ein eigenes Programm in Angriff genommen und dafür einen Fonds von 6,3 Millionen Dollar geäufnet. Das PNUE gewährt dem Sekretariat dieses Programmes eine finanzielle Unterstützung als Starthilfe. Doch auch in diesem Fall sollen die Sekretariatskosten in Zukunft durch die interessierten Staaten aufgebracht werden. In ähnlicher Weise wird sich das PNUE für entsprechende Programme in anderen Regionen (Golf von Guinea, Karibik, ostasiatisches Meer, Südwest- und Südost-Pazifik) einsetzen. In Genf wurde ein Programmzentrum für Regionalmeere geschaffen.

16 Erziehung und Information

Im Jahre 1977 veranstaltete die UNESCO zusammen mit dem PNUE eine Konferenz über die Umwelterziehung in Tbilissi (Sowjetunion). Dabei kamen die Aufgaben zur Sprache, die der Erziehung bei den Anstrengungen um den Erhalt und die Wiederherstellung einer gesunden Umwelt zukommen. Es wurde untersucht, wie eine Umwelterziehung auf nationaler und internationaler Ebene verwirklicht werden könnte.

Zwischen Erziehung, Ausbildung und Information besteht ein enger Zusammenhang. Eine wichtige Aufgabe des PNUE auf dem Gebiet der Information ist es, das öffentliche Bewusstsein über die Zusammenhänge zwischen dem Zustand der Umwelt und der Befriedigung der menschlichen Grundbedürfnisse aufzuklären. Um dem Nord-Süd-Gefälle im Informationsfluss entgegenzuwirken, will das PNUE in enger Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern regionale Informationsnetze aufbauen.

17 Kampf gegen das Vordringen von Wüsten

Das PNUE hat die UNO-Konferenz über das Vordringen von Wüsten (Nairobi 1977), an der auch die Schweiz teilgenommen hat, vorbereitet. Diese Konferenz hat einen umfangreichen Aktionsplan gutgeheissen, dessen operationeller Teil, soweit er multilaterale Aspekte hatte, dem PNUE zur Durchführung übertragen worden ist. Das PNUE hat sich bisher vor allem zugunsten der von mehrjähriger Dürre heimgesuchten Sahelzone engagiert. Dabei arbeitet es eng mit dem UNSO (United Nations Sahelian Office), dem UNDP (United Nations Development Programme) und mit dem CILSS (Comité permanent interétatique de lutte contre la sécheresse au Sahel), dem auch die Schweiz angehört, zusammen.

18 Naturkatastrophen

Der Verwaltungsrat vertritt die Ansicht, dass das PNUE seine Aktivitäten auf diesem Gebiet vor allem auf die Errichtung eines Frühwarnsystems konzentrieren soll. Dabei werden folgende Schwerpunkte gesetzt:

- Sammlung und Verbreitung von Informationen über vorbeugende Massnahmen;
 - Beobachtung potentiell gefährlicher Naturphänomene;
 - technische Hilfe an Entwicklungsländer;
 - Einbau von Elementen der Katastrophenverhütung;
- in andere Bereiche des Umweltschutzprogrammes.

Zusammen mit der UNESCO will das PNUE eine Konferenz über die Erdbebenwarnung organisieren.

19 Mitarbeit der Schweiz mit dem PNUE

Der schweizerische Botschafter in Nairobi ist als ständiger Vertreter der Schweiz beim PNUE akkreditiert und pflegt den Kontakt zum Sekretariat. Zusammen mit Österreich und Irland bildet die Schweiz eine Gruppe, die sich in einen Ver-

waltungsratssitz teilt. Von 1975 bis 1977 war die Schweiz Mitglied des Verwaltungsrates und wurde dann von Österreich abgelöst. Seit ihrem turnusgemässen Ausscheiden aus dem Verwaltungsrat macht die Schweiz von der Möglichkeit Gebrauch, als Beobachter ohne Stimmrecht an dessen Beratungen teilzunehmen.

1978 leitete der Direktor des Amtes für Umweltschutz die Schweizer Delegation an der sechsten Session des Verwaltungsrates. Wie immer gehörten ihr Vertreter des Politischen Departements an. Das Amt für Umweltschutz ist vor allem für die fachlichen Belange der Zusammenarbeit der Schweiz mit dem PNUE verantwortlich, während das EPD für die politischen, institutionellen und finanziellen Fragen sowie für entwicklungspolitische und umweltrechtliche Probleme zuständig ist.

Anlässlich seines offiziellen Besuches vom 14. September 1978 in Bern würdigte der Exekutivdirektor des PNUE, Mostafa K. Tolba, den fachlichen, ideellen und finanziellen Beitrag der Schweiz und erörterte die Möglichkeiten einer weiteren und vertieften Zusammenarbeit der Schweiz mit dem PNUE. Gegenwärtig überprüft die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe des EPD, ob und wie die Zusammenarbeit und der Erfahrungsaustausch mit dem PNUE bei spezifischen Projekten ausgebaut werden kann.

2 Betriebskosten

Die Betriebskosten des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen gehen teilweise zu Lasten des ordentlichen Budgets der Vereinten Nationen. Wie bei andern von der Generalversammlung oder vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen abhängigen Organen, denen die Schweiz angehört, bezahlen wir einen Anteil von zur Zeit 0,96 Prozent an deren Betriebskosten. Für das Jahr 1976 belief sich unser Anteil auf 28 985 Dollar. Artikel 2 Absatz 1 des Bundesbeschlusses vom 27. Juni 1974 (AS 1974 1186) bestimmt, dass die Schweiz während der Dauer ihrer Beteiligung an den Tätigkeiten des PNUE einen jährlichen Anteil an dessen Betriebskosten entrichte. Die Rechtsgrundlage für die Bezahlung unseres Anteils an die Betriebskosten des PNUE besteht solange weiter, als die Schweiz an den Aktivitäten des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen teilnimmt. Diese Kosten sind weiterhin in den Voranschlag aufzunehmen.

3 Der PNUE-Fonds

An der Umweltkonferenz von Stockholm war als Richtlinie für den Fonds des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen eine Summe von 100 Millionen Dollar genannt worden, die von 1973 bis 1977 durch freiwillige Beiträge von Regierungen hätte aufgebracht werden sollen. In der Folge wurden für diese Zeitspanne Beiträge von 98,7 Millionen Dollar einbezahlt.

An seiner fünften Session hat sich der Verwaltungsrat mit der Absicht des Exekutivdirektors einverstanden erklärt, für die Jahre 1978–1981 freiwillige Beiträge von 150 Millionen Dollar zu erhalten. Die Anhebung der Beitragssumme von 100 Millionen Dollar in fünf Jahren auf 150 Millionen Dollar in vier Jahren bedeutet eine nominale Erhöhung von 87,5 Prozent. Damit sollte nach Ansicht des Ver-

waltungsrates die Teuerung ausgeglichen und der Realwert des Fonds erhalten werden. Um das Ziel von 150 Millionen Dollar zu erreichen, will der Exekutivdirektor versuchen, vermehrt auch neue Geberländer zu gewinnen.

Die Schweiz hat sich in der Absicht, an der Erhaltung und Verbesserung der Umweltqualität mitzuwirken, wie alle Industrieländer seit 1975 am Fonds des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen in angemessener Weise beteiligt. Die von Ihnen gutegeheissene Summe der schweizerischen Beiträge von 5 Millionen Franken für die Jahre 1975–1979 entsprach unter den damaligen Voraussetzungen (Fondssumme von 100 Mio. Fr. und Dollarkurs von 3 Fr.) einem Beteiligungssatz von 1,67 Prozent. Ein Vergleich der Summe der schweizerischen Beiträge, die vom PNUE zu den jeweils gültigen Tageskursen in Dollar umgerechnet worden sind, mit der Summe aller Beiträge für diese fünf Jahre zeigt, dass der effektive Beteiligungssatz 1,73 Prozent beträgt.

Jahr	Schweizerischer Beitrag in Dollar	Summe aller Beiträge in Dollar
1975	405 268	18 518 472
1976	387 222	24 331 054
1977	396 432	28 596 918
1978	489 476	29 169 682
1979	595 000 ¹⁾	30 086 874 ¹⁾
	2 273 398 = 1,73% von	130 703 000

¹⁾ Schätzungen

Wir sind von der Nützlichkeit, ja Notwendigkeit, den Schutz der Umwelt weltweit durchzuführen, überzeugt. Daher sind wir der Meinung, dass die Schweiz weiterhin einen Beitrag an den Fonds des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen leisten sollte. Wir teilen die Auffassung, dass der Realwert des Fonds erhalten werden sollte, und haben uns mit der Absicht des Exekutivdirektors, in den Jahren 1978–1981 freiwillige Beiträge in der Höhe von 150 Millionen Dollar zu erhalten, einverstanden erklärt.

Die Planungsperiode des PNUE (1978–1981) deckt sich nicht mit der von uns vorgeschlagenen Dauer (1980–1983) für die Weiterbeteiligung der Schweiz am Fonds des PNUE. Es ist anzunehmen, dass der Verwaltungsrat des PNUE bei der Festsetzung der Beitragssumme für die Jahre 1982–1985 möglicherweise der seit 1978 verzeichneten Teuerung erneut Rechnung tragen wird. Im Hinblick auf die angespannte Lage der Bundesfinanzen, die uns grösste Zurückhaltung auferlegt, sehen wir davon ab, bei der Festsetzung des schweizerischen Beitrages an den Fonds des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen eine mögliche Teuerung für die Jahre 1982 und 1983 zu berücksichtigen. Wir hoffen dabei insbesondere, dass es dem Exekutivdirektor gelingen wird, neue Geberländer zu gewinnen, und so die grössere Last auf mehr Schultern zu verteilen. Aufgrund dieser Überlegungen beantragen wir Ihnen, den jährlichen Beitrag der Schweiz an den Fonds des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen, ab 1980 und für die Dauer von vier Jahren, auf 1 050 000 Franken festzusetzen. Damit kann unter der Vorausset-

zung einer Beitragssumme von 150 Millionen Dollar in vier Jahren und unter Zugrundelegung der heutigen Wechselkursverhältnisse der von Ihnen ursprünglich bestimmte Beteiligungssatz von 1,67 Prozent eingehalten werden.

4 Verfassungsmässigkeit und Rechtsform

Die verfassungsmässige Grundlage des Bundesbeschlusses, den wir Ihnen zur Genehmigung unterbreiten, bildet Artikel 8 der Bundesverfassung, der dem Bund die Zuständigkeit zum Abschluss internationaler Verträge und – nach der Praxis der Bundesbehörden – die Wahrung der auswärtigen Beziehungen ganz allgemein zuweist. Für die Weiterführung der Beteiligung der Schweiz am Fonds des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen soll der Bundesrat ermächtigt werden, eine Vereinbarung abzuschliessen (Art. 1 BB), die nach Artikel 85 Ziffer 5 der Bundesverfassung von Ihnen zu genehmigen ist, wobei wir Ihnen vorschlagen, diese Genehmigung – im Gegensatz zu der üblichen parlamentarischen Genehmigung von Staatsverträgen – bereits mit der Ermächtigung zu erteilen, da der wesentliche Vertragsinhalt bekannt ist. Die Vereinbarung wird befristet, sie sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor und bringt auch keine multilaterale Rechtsvereinheitlichung. Der vorgeschlagene Bundesbeschluss ist somit dem fakultativen Referendum, wie es in Artikel 89 Absatz 3 der Verfassung vorgesehen ist, nicht unterstellt.

Durch den Bundesbeschluss sollen gleichzeitig die Geldmittel für die Weiterführung der schweizerischen Beteiligung am Fonds des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen bereitgestellt werden (Art. 2 BB). Die Zuständigkeit der Bundesversammlung hierfür ergibt sich aus ihren Befugnissen nach Artikel 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung. Aus den angeführten Gründen untersteht der Bundesbeschluss, den wir Ihnen unterbreiten, nicht dem Gesetzesreferendum. Er ist vielmehr im Sinne von Artikel 8 des Geschäftsverkehrsgesetzes in die Form eines einfachen Bundesbeschlusses zu kleiden.

**Bundesbeschluss
über die Weiterführung der Beteiligung
der Schweiz am Fonds des Umweltprogrammes
der Vereinten Nationen**

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 8 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 12. März 1979¹⁾,
beschliesst:*

Art. 1

Der Bundesrat wird ermächtigt, im Rahmen der in Artikel 2 bewilligten jährlichen Zahlungskredite Leistungszusagen an den Fonds des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen zu machen und die erforderlichen Vereinbarungen abzuschliessen.

Art. 2

Hiefür wird ab 1980 für vier Jahre ein jährlicher Zahlungskredit von 1 050 000 Franken bewilligt.

Art. 3

Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich; er untersteht nicht dem Staatsvertragsreferendum.

6488

¹⁾ BBl 1979 I 1141