

83.040

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

vom 25. Mai 1983

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 Umweltprogramms der Vereinten Nationen mit Antrag auf Zustimmung.

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

25. Mai 1983

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Aubert
Der Bundeskanzler: Buser



Übersicht

Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (PNUE) ist ein Organ der UNO-Generalversammlung, der es über den Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen Bericht erstattet. Die Aufgabe des PNUE ist es, die Umweltaktivitäten im System der Vereinten Nationen und darüber hinaus weltweit zu katalysieren und zu koordinieren.

Viele Umweltprobleme lassen sich nicht mehr allein auf nationaler Ebene lösen, vielmehr sind sie im regionalen und globalen Rahmen anzugehen, man denke an das Ansteigen des Kohlendioxidanteils in der Atmosphäre, an den Schutz der irdischen Ozonhülle, an die schonende Nutzung der natürlichen Ressourcen und die Erhaltung der genetischen Vielfalt, an das Vordringen von Wüsten oder die Abnahme von Tropenwäldern, an die grenzüberschreitende Luft- oder Gewässerverschmutzung, oder an das Problem gefährlicher und giftiger Abfälle. Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen ist das Forum, wo Regierungen aus Ost und West, Nord und Süd zusammenarbeiten und Entscheidungen zur Erhaltung und Verbesserung der gemeinsamen Umwelt vorbereiten und treffen können. Daher hat die Schweiz, auch wenn sie nicht Mitglied der Vereinten Nationen ist, ein Interesse daran, sich am PNUE zu beteiligen.

Ein Grossteil der PNUE-Tätigkeiten wird mit Hilfe des freiwilligen Fonds des Umweltprogramms der Vereinten Nationen finanziert. Wie alle Industriestaaten und viele Entwicklungsländer beteiligte sich auch die Schweiz am freiwilligen PNUE-Fonds. Auf Grund des Bundesbeschlusses vom 27. Juni 1974 leistete sie in den Jahren 1975 bis 1979 einen jährlichen Beitrag von einer Million Franken, der mit Bundesbeschluss vom 9. Oktober 1980 für die Jahre 1980 bis 1983 auf 1,05 Millionen Franken jährlich erhöht wurde. Durch den vorliegenden Bundesbeschluss soll der Bundesrat ermächtigt werden, dem Fonds des Umweltprogramms der Vereinten Nationen ab 1984 während vier Jahren einen jährlichen Beitrag bis zu 1,2 Millionen Franken zu gewähren.

Botschaft

1 Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen

11 Allgemeines

In unseren Botschaften vom 5. September 1973 (BBI 1973 II 801) und vom 12. März 1979 (BBI 1979 I 1141) haben wir Ihnen den Verlauf und die Ergebnisse der Umweltkonferenz der Vereinten Nationen, die im Jahre 1972 stattgefunden hatte, ausführlich geschildert und einen Überblick über die wichtigsten Tätigkeiten des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (PNUE) gegeben.

Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen ist ein Organ der UNO-Generalversammlung, der es jährlich über den Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) Bericht erstattet. Es umfasst einen Verwaltungsrat von 58 Mitgliedern, ein Sekretariat mit Sitz in Nairobi (Kenia), das von Dr. Mostafa K. Tolba (Ägypten) geleitet wird, und einen Fonds, der aus freiwilligen Beiträgen von Regierungen geäufnet wird und mit dessen Hilfe ein Grossteil der Programmtätigkeiten finanziert wird:

- Umweltwache (Erfassung und Überwachung der Umwelt),
- Terrestrische Oekosysteme (Fauna und Flora),
- Umwelt und Entwicklung,
- Schutz der Ozeane und Regionalmeere,
- Erziehung und Information,
- Kampf gegen das Vordringen von Wüsten,
- Naturkatastrophen.

Die Mitglieder des PNUE-Verwaltungsrates werden von der UNO-Generalversammlung für eine Amtsdauer von drei Jahren gewählt. Die Schweiz war von 1975 bis 1977 Mitglied des Verwaltungsrates und wurde im Jahre 1980 für die Periode 1981-1983 erneut in den Verwaltungsrat gewählt. In den Jahren, in denen sie nicht dem Verwaltungsrat angehört, nimmt die Schweiz als Beobachter ohne Stimmrecht an den jährlichen Verwaltungsratssessionen teil.

Die Mitarbeit im PNUE-Verwaltungsrat bietet die Möglichkeit, über die Programmgestaltung und die Verwendung der Fondsmittel mitzubefinden.

12 Das PNUE zehn Jahre nach der Stockholmer Umweltkonferenz

Seit Stockholm hat sich der Begriff Umweltschutz gewandelt. Während damals vor allem die Komponenten Schutz und Wiederherstellung im Vordergrund standen und vielfach die Meinung vorherrschte, Umweltschutz und wirtschaftliche Entwicklung seien Gegensätze, so versucht man heute eher, durch Vorsorge und vorbeugende Massnahmen Schäden zu verhüten, und versteht die Umwelt als natürlichen gemeinsamen Reichtum: Land, Wasser, Pflanzen- und Tierwelt, den es durch schonende Nutzung zu bewahren gilt.

Durch seine weltweiten Anstrengungen zur Erfassung und Überwachung der Umwelt hat das PNUE mitgeholfen, die weltumspannende ökologische Interde-

pendenz deutlich zu machen, und eine seiner wichtigsten Aufgaben wird es weiterhin sein, der Erkenntnis zum Durchbruch zu verhelfen, dass die globale wirtschaftliche und politische Sicherheit auch davon abhängt, dass es gelingt, das heikle aber erreichbare Gleichgewicht zwischen Mensch, Ressourcen, Umwelt und Entwicklung wieder herzustellen.

Zum zehnjährigen Jubiläum der Stockholmer Umweltkonferenz der Vereinten Nationen fand im Mai 1982 in Nairobi eine Sondersession des PNUE-Verwaltungsrates statt, an der Delegationen aus 105 Ländern und zahlreichen internationalen gouvernementalen und nicht gouvernementalen Organisationen Bilanz zogen über Erfolge und Misserfolge der vergangenen zehn Jahre und versuchten, die Umweltentwicklungen der nächsten Dekade anzusprechen. In der «Erklärung von Nairobi» erneuerte und bekräftigte die internationale Staatengemeinschaft die in Stockholm eingegangenen Verpflichtungen.

Die Schweizer Delegation an der PNUE-Sondersession wurde von Herrn Bundesrat Hans Hürlimann geleitet. In seiner Rede vor dem Plenum würdigte er die Bedeutung des PNUE als Katalysator und Koordinator der weltweiten internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiete der Umwelt. Er forderte, die Ziele dieser internationalen Zusammenarbeit müssten realistisch, sachbezogen und im Einklang mit den gesellschaftspolitischen Gegebenheiten sein. Nachdem sich viele Umweltprobleme nicht allein durch isolierte Massnahmen oder durch Addition einiger nationaler Politiken lösen liessen, solle das PNUE insbesondere auch die Entwicklung juristischer Grundlagen für sub-regionale, regionale und weltweite Aktionen fördern. Abschliessend erklärte er, die Schweiz sei bereit, sich den gemeinsamen Anstrengungen anzuschliessen, die das Ziel hätten, der heutigen und zukünftigen Generationen eine natürliche, lebenswerte Umwelt zu erhalten.

Im November 1981 hatte in Montevideo (Uruguay) ein Umweltrechttreffen auf hoher Ebene Vorschläge für zukünftige PNUE-Tätigkeiten auf dem Gebiete des Umweltrechts ausgearbeitet. Die 10. Session des PNUE-Verwaltungsrates hiess diese Vorschläge im Mai 1982 gut und setzte folgende Prioritäten:

- Schutz der irdischen Ozonhülle,
- Verhinderung und Bekämpfung von Umweltschäden durch giftige und gefährliche Abfälle,
- Regelung des internationalen Handels mit gefährlichen Chemikalien,
- Verhütung und Bekämpfung von Meeresverschmutzung vom Festland aus.

Die Schweiz hat sich in Montevideo und in Nairobi vor allem an den ersten drei Themen interessiert gezeigt. Auf Einladung der Schweiz fand im Dezember 1982 in Genf ein Arbeitstreffen zur Ausarbeitung einer Rahmenkonvention zum Schutz der irdischen Ozonhülle statt.

2 Betriebskosten

Die Betriebskosten des PNUE gehen teilweise zu Lasten des ordentlichen Budgets der Vereinten Nationen. Während der Zweijahresperiode 1980–1981 beispielsweise wurden die gesamten PNUE-Ausgaben von 91,8 Millionen Dollar aus folgenden Quellen bestritten:

Herkunft der Geldmittel	Betrag in Millionen Dollar	Prozent
Freiwilliger PNUE-Fonds	69,1	75,2
Ordentliches UNO-Budget	17,6	19,2
Treuhänderisch verwaltete Fonds ¹⁾	5,1	5,6

¹⁾ Im Sinne einer Starthilfe hatte das PNUE die Auslagen für die Ausarbeitung von Aktionsplänen zum Schutz der Regionalmeere (Mittelmeer, Persisch-Arabischer Golf, Karibik usw.) oder für das Sekretariat des Washingtoner Artenschutzübereinkommens (CITES) ursprünglich aus den Mitteln des freiwilligen PNUE-Fonds bestritten. Da sich eine dauernde Kostenübernahme nicht mit der katalytischen Rolle des PNUE vereinbaren liess, beschlossen die jeweils direkt interessierten Länder, nach einer Übergangszeit selbst für die Finanzierung dieser Aktionspläne oder des CITES-Sekretariates aufzukommen und zu diesem Zwecke besondere Fonds zu schaffen, die vom PNUE treuhänderisch verwaltet werden. So zahlt die Schweiz als CITES-Vertragspartei gegenwärtig jährlich 5957 Dollar an den entsprechenden Fonds.

Wie bei anderen von der UNO-Generalversammlung oder vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen abhängigen Organen, denen die Schweiz angehört, bezahlt sie zurzeit auch beim PNUE 1,05 Prozent der Kosten, die dem ordentlichen UNO-Budget belastet werden. Dafür hatte sie in den letzten Jahren folgende Zahlungen zu leisten:

1977	41 472 Dollar	1980	68 826 Dollar
1978	44 887 Dollar	1981	69 990 Dollar
1979	51 674 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 des schweizerischen Anteils an den Betriebskosten des PNUE besteht solange weiter, als die Schweiz an den PNUE-Tätigkeiten teilnimmt. Diese Kosten sind weiterhin in den Voranschlag aufzunehmen. Bei einem allfälligen Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen würde der Betriebskostenanteil PNUE nicht mehr gesondert ausgewiesen, sondern er wäre im schweizerischen Anteil am UNO-Budget enthalten.

3 Der PNUE-Fonds

Ursprünglich war an der Stockholmer Umweltkonferenz der Vereinten Nationen als Richtlinie für den PNUE-Fonds eine Beitragssumme von 100 Millionen Dollar in den Jahren 1973–1977 genannt worden. In der Folge wurden während dieser Zeitspanne 98,7 Millionen Dollar einbezahlt.

Im Jahre 1977 erklärte sich der PNUE-Verwaltungsrat mit der Absicht des PNUE-Exekutivdirektors einverstanden, für die Jahre 1978–1981 freiwillige Beiträge von insgesamt 150 Millionen Dollar zu erhalten. Mit der Anhebung des Beitragsziels um 87,5 Prozent hätten die Teuerung ausgeglichen und der Realwert der Fondsmittel stabil gehalten werden sollen. Dieses Ziel wurde deutlich verfehlt, denn die Beitragssumme erreichte nur 122,2 Millionen Dollar. Die meisten Industrieländer, die Hauptdonatoren, sahen sich angesichts der angespannten Lage ihrer öffentlichen Finanzen nicht in der Lage, ihre Beiträge im gewünschten Ausmass zu erhöhen, und die Bemühungen des PNUE-Exekutivdirektors, neue, nicht traditionelle Geberländer zu finden, zeigten noch nicht den erhofften Erfolg.

Auf Bestreben der Entwicklungsländer erklärte der PNUE-Verwaltungsrat im Jahre 1981, es wäre wünschenswert, dass im Zeitraum 1982 bis 1983 insgesamt 120 Millionen Dollar in den PNUE-Fonds einbezahlt würden, damit das PNUE seine wachsenden Aufgaben erfüllen könne. Auf Antrag der Industrieländer hielt er jedoch gleichzeitig fest, dass realistischere Weise für diese Periode mit einer Beitragssumme von höchstens 77 Millionen Dollar gerechnet werden könne.

Im Jahre 1982 erneuerte der PNUE-Verwaltungsrat den Wunsch, dass der PNUE-Fonds während einer Zweijahresperiode über Finanzmittel in der Höhe von 120 Millionen Dollar verfüge, und bat den PNUE-Exekutivdirektor, der 11. Session des PNUE-Verwaltungsrates ein Fondsprogramm für die Jahre 1984–1985 vorzulegen, das auf einer Planungsgrundlage von 85 Millionen Dollar beruhe. Für das mittelfristige Fondsprogramm 1984–1989 legte er gleichzeitig einen indikativen Finanzrahmen von jährlich 42,5 Millionen Dollar mit der Preisbasis 1982 fest, der jeweils um die Inflationsrate angepasst werden soll. Die Schweiz hat diesem nach langwierigen Verhandlungen erzielten Kompromiss zugestimmt, der ab 1984 zwar keine Realwertsteigerung der Fondsmittel wohl aber einen Inflationsausgleich in Aussicht stellt.

In der Absicht, an den weltweiten Anstrengungen zur Erhaltung und zum Schutz der gemeinsamen Umwelt mitzuwirken, hat sich die Schweiz seit 1975 wie alle Industriestaaten und viele Entwicklungsländer in angemessener Weise am PNUE-Fonds beteiligt. Von 1975 bis 1979 leistete sie einen jährlichen Beitrag von einer Million Franken, der für die Jahre 1980–1983 auf 1,05 Millionen Franken jährlich erhöht wurde. Als nicht vertraglich gebundene Zahlung wurde der schweizerische freiwillige Beitrag an den PNUE-Fonds in den Jahren 1981 bis 1983 der linearen Subventionskürzung unterstellt und erreichte noch 945 000 Franken jährlich. Die nachfolgende Aufstellung zeigt im Vergleich die schweizerischen Beiträge zu jeweiligen Tageskursen in Dollar umgerechnet gegenüber den Summen aller freiwilligen Beiträge in den Jahren 1980–1982.

Jahr	Schweizerischer Beitrag in Dollar	Summe aller Beiträge in Dollar
1980	637 707	26 834 203
1981	461 832	35 553 749
1982	506 566	30 293 001 ¹⁾
	1 606 105 = 1,73 Prozent von	92 680 953

¹⁾ Stand am 31. Dezember 1982.

Umweltschutz ist vorerst eine nationale dann aber auch eine internationale Aufgabe, denn nationale Bemühungen allein reichen heute weniger aus denn je. Die Erde, die sie umgebende Lufthülle und die sie bedeckenden Meere sind ein Oekosystem. Störungen an einer Stelle dieses Systems können sich an anderen verheerend auswirken. Ohne internationale Zusammenarbeit lassen sich viele Umweltprobleme nur zum Teil oder gar nicht lösen. Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen ist das Forum, wo Regierungen aus Ost und West, Nord und Süd zusammenarbeiten und Entscheidungen zur Erhaltung und Verbesserung der gemeinsamen Umwelt vorbereiten können.

Daher sind wir der Meinung, dass die Schweiz aus Solidarität und im wohlverstandenen eigenen Interesse weiterhin einen Beitrag an den freiwilligen PNUE-Fonds leisten sollte.

4 Finanzielle Auswirkungen

Da es sich um eine freiwillige Leistung handelt, ist uns kein fester Beitragssatz vorgegeben; er sollte aber über unserem Beitragssatz von zurzeit 1,05 Prozent liegen, den wir für obligatorische Beiträge leisten, die uns aus unserer Mitarbeit in verschiedenen UNO-Organen erwachsen. Wollten wir den im Jahre 1974 ursprünglich gewählten Beitragssatz von 1,67 Prozent beibehalten, so ergäbe dies bei einem Beitragsziel von jährlich 42,5 Millionen Dollar und einem Dollarkurs von etwa 2,07 Franken einen Jahresbeitrag von 1,47 Millionen Franken. Eine Erhöhung des freiwilligen Beitrags um 40 Prozent von 1,05 auf 1,47 Millionen Franken scheint uns angesichts der angespannten Lage der Bundesfinanzen nicht vertretbar. Zudem ist in dieser überschlagsmässigen Berechnung der zukünftige Dollarkurs eine Grösse, die sich nicht zuverlässig vorausbestimmen lässt. Weiter beginnen die Anstrengungen des PNUE-Exekutivdirektors, vermehrt neue Geberländer zu finden, doch einigen Erfolg zu zeigen. Auf Grund dieser Überlegungen beantragen wir Ihnen, den Bundesrat zu ermächtigen, dem Fonds des Umweltprogramms der Vereinten Nationen ab 1984 während vier Jahren einen jährlichen Beitrag bis zu 1,2 Millionen Franken zu gewähren. Die notwendigen Kredite sind in der Finanzplanung enthalten.

5 Richtlinien der Regierungspolitik

Die Vorlage steht im Einklang mit den Zielsetzungen unserer Aussenpolitik, wie sie in den Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1979–1983 (BBl 1980 I 588) dargestellt sind.

6 Verfassungsmässigkeit

Die verfassungsrechtliche Kompetenz des Bundes zur Weiterführung der Beteiligung der Schweiz am Fonds des Umweltprogramms der Vereinten Nationen ergibt sich aus der allgemeinen Zuständigkeit des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten. Die Zusammenarbeit mit den internationalen Organisationen ist ein wesentlicher Aspekt unserer internationalen Beziehungen, mit anderen Worten ein wichtiger Bestandteil unserer Aussenpolitik.

Nach der neueren Lehre und der jüngsten Rechtssprechung des Bundesgerichts (BGE 103 Ia 380 E. c 5 und 6, 402 E.3a; 104 Ia 232 E.2c, 309 E.3a, 445 E.4c) bedarf neben der Eingriffsverwaltung auch die Leistungsverwaltung nicht nur einer Verfassungs-, sondern auch einer Gesetzesgrundlage (Legalitätsprinzip). Wie in der Botschaft vom 27. Mai 1981 über den ordentlichen Bundesbeitrag an das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (BBl 1981 II 1046) ausgeführt, ist die Frage, ob und gegebenenfalls in welchem Ausmass diese Regel, die grundsätzlich für den ganzen Bereich der Verwaltung gilt (BBl 1980 II 1463), auch im Bereich der internationalen Beziehungen Anwendung findet, umstritten. Wir haben Sie in der genannten Botschaft auch darüber informiert, dass eine interdepartementale Arbeitsgruppe beauftragt worden ist, die verschiedenen freiwilligen Beiträge, die die Eidgenossenschaft im Interesse ihrer auswärtigen Beziehungen erbringt, zu sichten und zu prüfen, ob diese Gegenstand einer generell-abstrakten Regelung bilden könnten.

Die Arbeitsgruppe hat inzwischen ihre Arbeit beendet. Der Bundesrat wird sich demnächst mit den hängigen Fragen befassen. Der Beitrag, für den mit dieser Botschaft der erforderliche Kredit beantragt wird, soll, ohne den Entscheid in der Sache zu präjudizieren, gemäss der bisherigen Praxis (vgl. BBl 1980 III 707 709 710 und 1981 III 1125) ohne gesetzliche Grundlage gewährt werden. Der vorliegende Kredit ist gemäss Artikel 8 des Geschäftsverkehrsgesetzes mit einfachem Bundesbeschluss zu bewilligen. Die Zuständigkeit der eidgenössischen Räte folgt aus der allgemeinen Budgetkompetenz (Art. 85 Ziff. 10 BV).

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

Entwurf

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 25. Mai 1983¹⁾,
beschliesst:

Art. 1

Der Bundesrat wird ermächtigt, dem Fonds des Umweltprogramms der Vereinten Nationen ab 1984 während vier Jahren einen jährlichen Beitrag bis zu 1,2 Millionen Franken zu gewähren.

Art. 2

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

9297

¹⁾ BB1 1983 II 1405