10. Umwelt und Entwicklung

Catherine Schümperli Younossian and Christoph Stamm

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/269>

DOI: 10.4000/sjep.269

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 avril 2003

Number of pages: 169-207

ISBN: 2-88247-050-3

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Catherine Schümperli Younossian und Christoph Stamm, « 10. Umwelt und Entwicklung », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 22-1 | 2003, Online erschienen am: 10 August 2010, abgerufen am 08 September 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/269> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/sjep.269>

10. UMWELT UND ENTWICKLUNG*

SIEIT DER KONFERENZ der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (Rio, 1992) sind die negativen globalen Auswirkungen der Umweltzerstörung zunehmend in das allgemeine Bewusstsein getreten. Im Zuge dessen hat die internationale Umweltpolitik einen erheblichen, wenngleich nach Auffassung bestimmter Wissenschaftler und NGO noch ungenügenden Aufschwung erlebt. Achtzig Prozent der Weltbevölkerung leben in Entwicklungsländern, wo die Folgen der ökologischen Probleme besonders markant sind. Wie im Brundlandt-Bericht unterstrichen wurde, stellen die internationalen Wirtschaftsbeziehungen in etlichen Entwicklungsländern für die Bewirtschaftung der Umwelt ein gravierendes Problem dar. Auf Land- und Forstwirtschaft, Energieproduktion und Bergbau entfällt oft mindestens die Hälfte des BSP und ein beträchtlicher Anteil der Existenzmittel sowie der Arbeitsplätze. Die Ausfuhr von natürlichen Ressourcen bleibt vor allem in den am wenigsten entwickelten Ländern ein wichtiger Wirtschaftsfaktor. Die meisten von ihnen werden durch enormen – internationalen und internen – wirtschaftlichen Druck dazu gebracht, an ihren Umweltressourcen Raubbau zu treiben¹.

In der Schweiz berücksichtigte der Bundesrat diese Tatsache, indem er im Aussenpolitischen Bericht² auf die fünf Prioritätsziele seiner einschlägigen Politik verwies, wozu die „Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen“ zählt. Ausserdem definierte der Bundesrat ein ehrgeiziges umweltpolitisches Programm³, das auf der Konsolidierung des internationalen Rechts und auf der Beteiligung in den internationalen Umweltorganisationen beruht. In diesem Rahmen wird insbesondere das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) finanziell (mit 4,5 Millionen Franken im Jahr 2000) wie auch politisch unterstützt: Die Stellung dieser Einrichtung soll gestärkt werden, damit das UNEP eine wichtigere Rolle für die Wahrung einer konsequenten globalen Umweltpolitik spielen kann.

Umweltprobleme betreffen per se alle Länder – unabhängig von ihrer sozio-ökonomischen Situation. Deswegen müssen Entwicklungs- und Umweltpolitik auf einem einheitlichen Ansatz beruhen. In diesem Bewusstsein engagiert sich die Schweiz für ein internationales Umweltrecht, indem sie aktiv an der Ausarbeitung und Umsetzung neuer Übereinkommen mitarbeitet. Es ist daran zu erinnern, dass das Umweltrecht seit dem Erdgipfel um zahlreiche Konventionen bereichert wurde (Klimawandel, Biodiversität, Wüstenbildung, gefährliche Abfälle, Schutz der Ozonschicht, Chemikalien, vgl. Tabelle S. 198 „Die wichtigsten multilateralen Abkommen im Umweltbereich“). Die Schweiz hat sich an den internationalen Konferenzen zu einem wichtigen Akteur entwickelt

* Teil 10.1, 10.2, 10.4 und 10.6 von Catherine Schümperli Younossian, Forschungsbeauftragte am iuéd. Teil 10.3 und 10.5 von Christoph Stamm, Politologe.

¹ United Nations Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Editions du Fleuve, Montréal, Québec, Kanada, Mai 1998, S. 7.

² Bundesrat, *Aussenpolitischer Bericht 2000*, vom 15. November 2000.

³ Bundesrat, *Legislaturprogramm 1999-2003*, März 2000, S. 2178.

und tritt regelmässig als Vermittlerin auf den Plan. Allgemein bleibt sie abseits der grossen Verhandlungsgruppen, was ihr das vorteilhafte Image der Unparteilichkeit verleiht. Der Schweiz ist es gelungen, mit Kompromissvorschlägen und neuen Arbeitsmethoden festgefahrenen Verhandlungen neue Impulse zu verleihen. So hat sie z.B. massgeblich zur Erarbeitung der Bonner Richtlinien beigetragen und sich anlässlich des Johannesburg Gipfels nachdrücklich dafür eingesetzt, dass der Grundsatz der Gleichheit zwischen WTO-Abkommen und multilateralen Umweltabkommen beachtet wird.

Zuständig für internationale Umweltfragen sind das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) sowie die schweizerischen Vertretungen bei den jeweiligen internationalen Organisationen. Das BUWAL verfügt über die erforderlichen Finanzmittel für das Engagement der Schweiz in diesem Bereich. Zur Stärkung seines weltweiten Engagements zum Schutz der Umwelt hat der Bundesrat im Dezember 2002 einen Rahmenkredit von 125 Millionen Franken für die Jahre 2003-2006 genehmigt. Die Mittel werden zur Aufstockung der multilateralen Umweltfonds, hauptsächlich des Globalen Umweltfonds (GEF) und des Multilateralen Ozonfonds, verwendet.

Die internationale Umweltpolitik ist zwar von wesentlicher Bedeutung, doch müssen die dort beschlossenen Massnahmen sich in der Umsetzung auf nationaler Ebene niederschlagen. In unserem Jahrbuch über die Entwicklungspolitik wird deshalb den auf schweizerischer Ebene getroffenen Massnahmen besondere Bedeutung beigemessen. Nur konsequente Politiken auf internationaler und nationaler Ebene können die erwünschten Folgen zeitigen, um die schädigenden Auswirkungen auf die Umwelt zu verringern.

10.1. NACHHALTIGE ENTWICKLUNG IN DER SCHWEIZ

Zehn Jahre nach dem Gipfel von Rio hat die Schweiz mit der Umorganisation der Bundesverwaltung und der Definition einer neuen Strategie für die nachhaltige Entwicklung den Weg der nachhaltigen Entwicklung eingeschlagen. Derzeit werden ausserdem verschiedene Studien veröffentlicht, welche eine Bestandsaufnahme der Umweltqualität in der Schweiz präsentieren sollen.

□ Die nachhaltige Umwelt im institutionellen Rahmen der Schweiz

Anlässlich der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung, die im Jahr 1992 in Rio de Janeiro stattfand, verpflichteten sich die 179 anwesenden Staaten zur Umsetzung einer nachhaltigen Umweltpolitik auf nationaler und internationaler Ebene. Das Konzept nachhaltige Entwicklung umfasst drei Zielsetzungen: eine leistungsfähige Wirtschaft, eine solidarische Gesellschaft und eine gesunde Umwelt. Eine nachhaltige Umweltpolitik muss die Suche nach konfliktfreien und integrierten Lösungen, welche Synergien unter den drei Dimensionen erzielen, fördern. Dies setzt Bemühungen für den Informationsaustausch und für die Koordination innerhalb der nationalen Verwaltungen voraus, um die Interessenskonflikte, die mit diesem Ansatz verbunden sind, zu entschärfen.

In der Schweiz wird die nachhaltige Entwicklung, die in der Präambel zur neuen Bundesverfassung von 1999 steht, ausdrücklich als ein Zweck genannt,

den der Bund fördern muss (Art. 2). Artikel 73 der Bundesverfassung hält fest, dass Bund und Kantone ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits anstreben.

Die Politik des Bundes im Bereich der nachhaltigen Entwicklung wird vom Interdepartementalen Ausschuss für die Folgearbeiten von Rio (IDA-Rio) koordiniert, dessen jährlich wechselnder Vorsitz im Turnus vom Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) und dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) wahrgenommen wird.

Das im Jahr 2001 gegründete „Forum für nachhaltige Entwicklung“ bildet eine Austausch- und Abstimmungsplattform zwischen dem Bund, den Kantonen und Städten. Das Forum soll konkrete Aktivitäten auf lokaler Ebene, die auf die Strategie 2002 zurückgehen, herbeiführen. Das Forum tagt zweimal jährlich.

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) spielt bei der Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklungspolitik in der Schweiz eine zentrale Rolle: Es bildet die Plattform für die Koordinierung des Bundes, zumal es beauftragt ist, die Umsetzung der Strategie 2002 des Bundesrates für die nachhaltige Entwicklung (siehe unten) zu verwirklichen und zu fördern sowie das Monitoring zu gewährleisten. Das ARE übernimmt die Sekretariatsaufgaben für den IDA-Rio und arbeitet im Rahmen des „Forums für die nachhaltige Entwicklung“ regelmässig mit den Kantonen und Städten zusammen, wobei es die Durchführung der „Agenden 21“ vorantreibt. Mit dem Förderprogramm unterstützt das ARE Projekte für die nachhaltige Entwicklung auf lokaler Ebene. Allerdings verfügt es dafür nur über ein äusserst geringes Budget (650'000 Franken im Jahr 2002, 250'000 Franken im Jahr 2003).

Anlässlich der Schaffung des ARE im Jahr 2002 wurde der Rat für nachhaltige Entwicklung aufgelöst. Die Fragen der nachhaltigen Entwicklung wurden teilweise dem Rat für Raumordnung (ROR) anvertraut, welcher die Vorbereitungsarbeiten für die Strategie ebenfalls mitverfolgte und dazu Stellung bezog. Inzwischen hat sich ergeben, dass diese Stelle sich nicht auch noch mit der Nord-Süd-Dimension sowie mit dem wirtschaftlichen und sozialen Aspekt der nachhaltigen Entwicklung befassen kann, da bei ihrer Tätigkeit die Raumordnung im Vordergrund steht; das ARE prüft im Augenblick neue Formeln.

□ *Neue Strategie 2002 für die nachhaltige Entwicklung*

Im März 2002 – einige Monate vor dem Weltgipfel von Johannesburg über die nachhaltige Entwicklung (August-September) – unterbreitete der Bundesrat einen Bericht mit dem Titel „Strategie 2002 für die nachhaltige Entwicklung“, der seine einschlägige Politik für die nächsten Jahre definiert⁴. Diese auf den Bestimmungen der neuen Bundesverfassung beruhende Strategie soll die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung flächendeckend in die Politikfelder des Bundes integrieren. Der Bundesrat baut seine Politik der nachhaltigen Entwicklung auf einem breiten Verständnis dieses Prozesses auf und nimmt nachhaltige Entwicklung als politisches Handlungsfeld wahr, das sich umfassend mit

⁴ Bundesrat, „Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002“, Bern, 27. März 2002 (Botschaft 02.030).

„Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002“: Handlungsfelder und Massnahmen

10 Handlungsfelder	22 Massnahmen
Wirtschaftspolitik und Service public	<ul style="list-style-type: none"> ❑ WTO und Nachhaltige Entwicklung ❑ Konzept für den Service public im Infrastrukturbereich
Finanzpolitik	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Fiskalische Anreize zur Ressourcenplanung ❑ Einführung einer Integrierten Produktpolitik
Bildung, Forschung und Technologie	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Sensibilisierung der Bevölkerung über das Bildungswesen ❑ Förderung der wissenschaftlichen Zusammenarbeit mit Entwicklungs- und Transitionsländern
Gesellschaftliche Kohäsion	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Abdecken neuer Armutsrisiken
Gesundheit	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Nationales Programm „Gesundheit – Ernährung – Bewegung“
Umwelt und natürliche Ressourcen	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Weiterentwicklung der Energie- und Klimapolitik ❑ Förderung von sauberen Fahrzeugen ❑ Anreizstrategie für Natur und Landschaft ❑ Stärkung des internationalen Umweltsystems
Raum- und Siedlungsentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Massnahmenprogramm „Nachhaltige Raumplanung“ ❑ Neue Strategie Regionalpolitik
Mobilität	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Leitbild Nachhaltige Mobilität ❑ Stärkung des öffentlichen Verkehrs ❑ Neue Strassenverkehrssicherheitspolitik
Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Mitwirkung bei der Formulierung und Umsetzung einer multilateralen Politik der Nachhaltigkeit ❑ Neue Formen der Entwicklungsfinanzierung ❑ Zivile Friedensförderung, Konfliktprävention und Wiederaufbau
Methoden und Instrumente	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Monitoring Nachhaltige Entwicklung ❑ Nachhaltigkeitsbeurteilung

Quelle: Bundesrat, *Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002*, Bern, März 2002.

der Gewährleistung einer zukunftsfähigen Entwicklung befasst und dabei ökologische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderungen gleichermassen aufgreift und umsetzt⁵. Zwischen „starker“ und „schwacher“ Nachhaltigkeit vertritt der Bundesrat vielmehr eine mittlere Position, die grössere Transparenz unter den drei Dimensionen erlaubt; dagegen ist er der Auffassung, dass „in den heiklen Abwägungsprozessen sicherzustellen ist, dass diese transparent erfolgen, nicht systematisch zu Lasten des gleichen Schlüsselfaktors gehen, und dass die Belastbarkeit der Biosphäre respektiert wird“⁶. Die Erstellung und Umsetzung der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002 sind das Ergebnis der Arbeiten des IDA-Rio und stehen unter der Verantwortung des ARE.

Die wesentlichen Eckpunkte der Strategie 2002 sind:

- ❑ die Ausrichtung auf ein ausgewogenes Verhältnis der drei Pfeiler der nachhaltigen Entwicklung (Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt);
- ❑ grundsätzlich breit angelegte Konzeption, d.h. nicht nur eine auf wenige Politikbereiche beschränkte Strategie;
- ❑ handlungs- und wirkungsorientierte Ausgestaltung der Massnahmen im Sinne eines konkreten Aktionsplanes;
- ❑ Einbezug der Kantone, der Gemeinden, der Zivilgesellschaft und des Privatsektors.

Die neue Strategie, mit welcher die Strategie der nachhaltigen Entwicklung von 1997 fortgeschrieben wird, zielt auf eine breite Palette von Zielen ab. Ein Programm mit 22 Massnahmen, die auf zehn Handlungsfelder aufgeteilt sind, zeigt, wie die Schweiz diese nachhaltige Entwicklungspolitik in die Praxis umzusetzen gedenkt. Die Strategie legt ausserdem einen Zeitplan für die Verwirklichung der Ziele in den fünf nächsten Jahren fest⁷. Dagegen enthält der strategische Bericht keine finanziellen Engagements; die Finanzierung der einzelnen Massnahmen muss über die ordentlichen Budgetverfahren gesichert werden.

❑ *Bestandsaufnahme der Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz*

Zehn Jahre nach der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung in Rio erschienen zum Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg im Frühjahr 2002 zahlreiche Veröffentlichungen, die einen Überblick über die Umsetzung in der Schweiz vermittelten und die für die Verwirklichung des Konzepts Nachhaltige Entwicklung getroffenen Massnahmen auswerten sollten. In der Folge werden drei Publikationen vorgestellt: der von BUWAL und BFS gemeinsam veröffentlichte Bericht *Umwelt Schweiz 2002*, der Synthesebericht des Schwerpunktprogramms Umwelt *Vision Lebensqualität*

⁵ Strategie 2002 ..., S. 1.

⁶ Bundesrat, „Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002“, Bern, März 2002, in *Bundesblatt*, S. 3958: „Starke Nachhaltigkeit verlangt, dass jeder einzelne Bereich in Bestand und Qualität mindestens erhalten werden muss, während nach dem Konzept der schwachen Nachhaltigkeit beispielsweise Umweltkapital aufgezehrt werden könnte, wenn in Kompensation dazu wirtschaftliches oder gesellschaftliches Kapital aufgebaut würde“.

⁷ Neben der Broschüre *Strategie 2002 Nachhaltige Entwicklung* gibt es ein technisches Dokument Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002 – Technischer Teil: Massnahmenblätter (nur auf Deutsch) für die Umsetzung der Strategie 2002. Verfügbar auf der Website des ARE: <www.are.admin.ch>.

und schliesslich die Bilanz des WWF *Erdgipfel in Rio – zehn Jahre danach. Was haben der WWF und die Schweiz geleistet?*.

Gemeinsamer Bericht von BUWAL und BFS

Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) und das Bundesamt für Statistik (BFS) haben einen neuen Überblick über die Umwelt in der Schweiz herausgegeben⁸.

Der politische Bericht des BUWAL behandelt die Umwelt in vier grossen Fachkapiteln. Der erste Teil ist den Lebensgrundlagen gewidmet (Klima, Luft, Wasser, Boden), der zweite beschreibt die Umwelt als Lebensraum von Menschen, Tieren und Pflanzen, der dritte Teil zieht eine Bilanz der Umweltauswirkungen, und der vierte Teil prüft die genutzte Umwelt – von der Landwirtschaft über die Industrieproduktion bis zur Mobilität der Freizeitgesellschaft. Im letzten Teil des BUWAL-Berichts findet sich eine Studie über die Akteure und Instrumente, die in der Umwelt eine Rolle spielen.

Der vom BFS ausgearbeitete zweite Band mit dem Titel „Statistiken und Analysen“ enthält statistische Angaben und Fakten zu sämtlichen umweltrelevanten Fragen. Dieses Statistikmaterial trägt entscheidende Erkenntnisse zum Stand und zur Entwicklung der Umwelt bei und bietet so unverzichtbare Voraussetzungen für die Früherkennung von Problemen.

Der Bericht zieht ein gemischtes Fazit zum Gesundheitszustand der schweizerischen Umwelt. Er unterstreicht die Fortschritte im Bereich Produktion und ökologische Effizienz, die teilweise auf die Anstrengungen der Wirtschaftskreise für eine weniger Umwelt schädigende Produktion (Verringerung der Luftverschmutzung, Verbesserung der Wasserqualität, zunehmende Nutzung erneuerbarer Energien) sowie auf die sehr hohen Recyclingquoten der Schweiz zurückgehen. Diese Feststellung wird indessen durch die Konsequenzen des ungebremsten Anstiegs des Motor- und Luftverkehrs, der anhaltenden Überbauung und der starken Zunahme des Konsumgüterverbrauchs seit rund vierzig Jahren getrübt. Als Ausblick wird am Schluss des Berichtes *Umwelt Schweiz 2002* betont, dass Technik und Fortschritte die ökologische Effizienz zwar weiterhin verbessern werden, aber auch neue Risiken in sich bergen (Vermehrung der elektromagnetischen Felder, Auswirkungen der neuen Biotechnologien und noch unbekannte Umweltfolgen neuer chemischer Stoffe).

Wissenschaftliche Forschung – Schwerpunktprogramm Umwelt

Das im Jahr 1992 gestartete Schwerpunktprogramm Umwelt (SPP Umwelt) wurde 2001 abgeschlossen. Der Schweizerische Nationalfonds investierte 100 Millionen Franken in das Projekt, das wesentlich zur Einführung disziplinenübergreifender Arbeitsmethoden in der Schweiz beitrug. Die Forschungsarbeiten mündeten in elf Patenten und in der Schaffung von elf Start-up-Unternehmen; zu den 247 Projekten des Programms erschienen knapp 3000 Veröffentlichungen, zu einem grossen Teil als Artikel in renommierten wissenschaftlichen Zeitschriften.

⁸ Die unter dem Titel *Umwelt Schweiz 2002* veröffentlichte Übersicht umfasst Band 1, Politik und Perspektiven, BUWAL, Bern, 2002, 352 Seiten, und Band 2, Statistiken und Analysen des BFS, Neuenburg, 2002, 322 Seiten. Beide Bände können bei BUWAL und BFS bestellt werden (Preis: CHF 28.–).

Der im März 2002 veröffentlichte Synthesebericht „Vision Lebensqualität“⁹ fällt ein strenges Urteil: „Die Schweiz ist nicht auf Nachhaltigkeitskurs“¹⁰. Zwar sind die Umweltprobleme der Schweiz weniger gravierend als auf globaler Ebene, aber sie werden immer stärker spürbar und ihre verschiedenen Auswirkungen beeinträchtigen unsere Lebensqualität. Als konkrete Antwort auf diese Problematik präsentiert der Synthesebericht die Quintessenz der Forschungsergebnisse in Form von dreizehn Empfehlungen. Die wichtigsten Empfehlungen betreffen: Revision der nationalen Wirtschaftspolitik, Verringerung des CO₂-Ausstosses, Ausgestaltung von Rahmenbedingungen für den internationalen Wettbewerb (insbesondere Berücksichtigung der nachhaltigen Entwicklung in den WTO-Verhandlungen), institutionelle Reformen zur Förderung der Partizipationsprozesse, Nutzung des Konzepts Nachhaltigkeit als Wettbewerbsvorteil, Förderung von Produkten mit langer Lebensdauer, Schutz der Böden, Wahrung der Artenvielfalt, Verhaltensänderung insbesondere betreffend Mobilität und Werte.

Der Synthesebericht leistet hervorragende Präsentations- und Verbreitungsarbeit. Es handelt sich um ein allgemein zugängliches Werk an die Adresse der Entscheidungsträger, der Umweltspezialisten und der breiten Öffentlichkeit. Das Buch enthält die Ergebnisse aller Forschungsarbeiten sowie zahlreiche Beispiele und Fallstudien.

Position des WWF Schweiz

Der Beitrag des WWF Schweiz wurde als Studie mit dem Titel „Erdgipfel in Rio – zehn Jahre danach. Was haben der WWF und die Schweiz geleistet? Bilanz und Ausblick“ veröffentlicht, die sich mit der Umweltpolitik der Schweiz in vier Bereichen befasst: Wasser, Wald, Alpen und Klima. Der WWF zieht eine sehr gemischte Bilanz. Wie die Organisation betont, hat die Schweiz zwar einige Erfolge zu verbuchen – insbesondere in den Bereichen Wasser und Wald – aber daneben sind neue Probleme aufgetaucht. Bei der Umsetzung guter Ideen fehlt es oft an politischem Willen und Mut¹¹. Als hauptsächliche Probleme nennt der WWF den stetigen Anstieg der Treibhausgase (technische Fortschritte und der sinkende Treibstoffverbrauch der Fahrzeuge werden durch das wachsende Verkehrsaufkommen neutralisiert), die Ausdehnung der bebauten Flächen (pro Sekunde verschwindet rund 1 m² Land unter Beton und Asphalt) und den Verlust der Artenvielfalt (ein Viertel der im Schweizer Wald vorkommenden Vogelarten ist vom Aussterben bedroht, und der Rückgang von Fisch- und Krebsbeständen weist auf Probleme bei der Wasserqualität hin).

QUELLEN

Häberli R. et al., *Vision Lebensqualität*, Schlussbericht des Schwerpunktprogramms Umwelt Schweiz, Georg Editeur, Genève und vdf Hochschulverlag, Zürich, 2002.

Interdepartementaler Ausschuss Rio (IDA-Rio), *Für eine Schweiz mit Zukunft*, Mauch-Bericht. Consulting-Infras-Ernst Basler + Partner AG, Bern, 2001.

Bundesrat, *Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002*, Bern, März 2002.

⁹ Häberli R. et al., *Vision Lebensqualität*, Schlussbericht des Schwerpunktprogramms Umwelt Schweiz, Georg Editeur, Genève und vdf Hochschulverlag, Zürich, 2002.

¹⁰ SPP Umwelt, *Pressemitteilung*, „SPP Umwelt abgeschlossen“, 18. März 2002.

¹¹ WWF, *Erdgipfel in Rio – zehn Jahre danach. Was haben der WWF und die Schweiz geleistet?*, August 2002.

BUWAL/BFS, *Umwelt Schweiz* 2002, Band 1, Politik und Perspektiven, BUWAL, Bern, 2002, 352 S. Band 2, Statistiken und Analysen, BFS, Neuenburg, 2002, 322 S.
Schwerpunktprogramm Umwelt Schweiz, *Panorama*, Bulletin des SPP Umwelt, 14.02.
WWF, *Medienmitteilung*, „Als Tiger gesprungen, als Bettvorleger gelandet“, 19. August 2002.

INTERNET-ADRESSEN

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK): <www.uvek.admin.ch>.
Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL): <www.umwelt-schweiz.ch>.
Bundesamt für Statistik (BFS): <www.statistik.admin.ch>.
Bundesamt für Raumentwicklung (ARE): <www.are.admin.ch>.
Beiträge der Schweiz zum Gipfel von Johannesburg: <www.johannesburg2002.ch>.
Schwerpunktprogramm Umwelt: <www.sppe.ch>.

10.2. WELTGIPFEL FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Der Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung fand im Sommer 2002 in Johannesburg statt. Über 21'000 Delegierte aus der ganzen Welt versammelten sich zu dieser Konferenz, um die Bilanz der Verpflichtungen zu ziehen, die 1992 in Rio eingegangen worden waren, und über neue Massnahmen zur Verwirklichung und Umsetzung des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung zu verhandeln. Gleichzeitig tagte der Alternativgipfel „Global Forum“, an dem sich die Vertreter der Zivilgesellschaft beteiligten. Der anlässlich des Gipfels erarbeitete Aktionsplan greift weitgehend die Zielsetzungen auf, die auf früheren internationalen Konferenzen ausgehandelt wurden, und präzisiert die Prioritäten und Massnahmen, welche die Länder nach Johannesburg umsetzen sollen. Die von den Staatsechefs verabschiedete politische Erklärung soll den notwendigen politischen Elan erzeugen. Ausserdem diente der Gipfel als Startrampe für neue Initiativen im Bereich der Partnerschaft zwischen Regierungen, NGO und Unternehmen für die Lösung besonderer Probleme.

Der Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung (*World Summit on Sustainable Development, WSSD*) tagte vom 26. August bis zum 4. September 2002 in Johannesburg, Südafrika. Ziel des Gipfels war es, neue Massnahmen zur Umsetzung der Vereinbarungen aus der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung vom Juni 1992 in Rio zu ermitteln sowie die Bereiche zu evaluieren, in denen weitere Bemühungen und Massnahmen erforderlich sind.

Anlässlich des Weltgipfels versammelten sich über 21'000 Delegierte, welche 191 Regierungen, zwischenstaatliche Organisationen, NGO, den Privatsektor, die Zivilgesellschaft und die Wissenschaftsgemeinschaft vertraten. Den Schlusspunkt der Verhandlungen bildeten die drei letzten Konferenztage im Beisein von 103 Staats- und Regierungschefs, welche die beiden Schlusstexte des Gipfels verabschiedeten. Gleichzeitig zum offiziellen Gipfel fand ausserdem das „Global Forum“ der NGO und der Zivilgesellschaft statt, an dem über 60'000 Personen teilnahmen. Die Arbeiten der NGO mündeten ebenfalls in einer Erklärung und einem Aktionsplan¹². Schliesslich wurden über 10'000 Journalisten bei der Konferenz akkreditiert.

¹² Website der NGO-Koalition „Forum Global“: <www.worldsummit.org.za>

Die Arbeiten des Gipfels endeten am 4. September 2002 mit der Annahme der *politischen Erklärung* und des *Umsetzungsplanes* mit einem Katalog von Tätigkeiten und Massnahmen, die eine umweltschutzverträgliche Entwicklung in den Bereichen Wasser, Energie, Gesundheit, Landwirtschaft und Artenvielfalt herbeiführen sollen. Anlässlich der vierten Vorbereitungskonferenz in Bali (Prepcom 4) zeigten sich die Spannungsfelder und Gegensätze besonders deutlich.

□ Vierte Vorbereitungskonferenz von Bali

Die Vorbereitungsarbeiten für den Gipfel von Johannesburg wurden von April 2001 bis Juni 2002 anlässlich von vier internationalen Verhandlungskonferenzen (Prepcom) – die letzte auf Ministerebene – geleistet. Ziel war es, in Südafrika die definitiven Dokumente auszuhandeln. Anlässlich der Prepcom 4 von Juni 2002 in Bali traten grundsätzliche Meinungsunterschiede zu den Zielen des Weltgipfels und zum Verhältnis mit der vierten WTO-Ministerkonferenz in Doha¹³ (November 2001) und mit der Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung von Monterrey (März 2002) zu Tage. Vor allem zu den Fragen Handel-Financen und insbesondere zu den Beziehungen zwischen den multilateralen Umweltabkommen (MEA) und den WTO-Regeln tat sich eine Kluft zwischen den Ländern auf. Die Kernfrage lautete, ob und inwiefern der Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung eine Umweltdimension in die Handelsdebatte einbringen würde.

📖 **JSDW 2002**, Ministerkonferenz in Doha, S. 152-158.

📖 **Jahrbuch 2003**, Nr. 1, Kap. 7 (7.5), „Internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung“.

In schwierigen Verhandlungen formierten sich drei verschiedene Gruppen: Die Vereinigten Staaten, Australien und in geringerem Ausmass Kanada und Japan zeigten sich in Bereichen, die den Handel berührten, wenig geneigt, über die Vereinbarungen der Doha-Erklärung und des Konsenses von Monterrey hinauszugehen, und belissen es bei Verweisen auf die entsprechenden Absätze in den beiden Dokumenten. Sie argumentierten, dass sie ein heikles Gleichgewicht verträten, welches durch das Aufrollen der Abkommen nicht beeinträchtigt werden dürfe. Die Vereinigten Staaten und Japan warnten ausserdem davor, den Ergebnissen der in Doha gestarteten WTO-Verhandlungen, die vor Januar 2005 abgeschlossen werden sollen, vorzugreifen. Im Gegensatz dazu lehnte die G-77 (Entwicklungsländer) die zahlreichen Verweise auf die Absätze über Doha und Monterrey nachdrücklich ab, da diese den Text ihres Erachtens zu einem „Bankenabkommen“ machten, und forderte eine produktivere, geschicktere und legitimere Formulierung (...). Die G-77 lehnte aber auch eine Bezugnahme auf die Umwelt ab, welche den Entwicklungsländern neue Verpflichtungen vorschreiben oder von den Industrieländern zur Rechtfertigung protektionistischer Massnahmen benutzt werden könnte (...). Die Europäische Union plädierte während der Verhandlungen mehrmals für Formulierungen, welche die nachhaltige Entwicklung erwähnen und massnahmenorientiert sind; ihres Erachtens sollte der Mehrwert des Weltgipfels darin bestehen, die Perspektive der nachhaltigen Entwicklung in die Thematik Handel und Finanzen einzubringen – dies auf der Basis der Ergebnisse von Doha und Monterrey

¹³ Anlässlich der Ministerkonferenz von Doha zeigte sich, dass ein rein quantitatives Wachstum nicht mehr akzeptiert wird, sondern dass auch qualitatives Wachstum (umweltverträglich und sozial akzeptabel) erforderlich ist.

und im Rahmen eines Prozesses, der die Verwirklichung der nachhaltigen Entwicklung anstrebt (...). Norwegen, das konstruktivste und fortschrittlichste Land unter den Hauptverhandlungspartnern, wies des Öfteren auf die Notwendigkeit hin, einen Schritt über Doha und Monterrey hinaus zu gehen und die Folgeinitiativen mit einzubeziehen. Auch die Schweiz unternahm Anstrengungen, um Kompromisse zwischen den immer stärker polarisierten Positionen der Vereinigten Staaten und der G-77¹⁴ finden zu helfen.

□ *Annahme von zwei Dokumenten anlässlich des Gipfels*

Die politische Erklärung und der Umsetzungsplan wurden von allen anwesenden Staaten einstimmig angenommen¹⁵. Bei diesen Dokumenten handelt es sich zwar nicht um juristische Verträge, aber sie dienen zahlreichen internationalen Organisationen als Anhaltspunkt und als Wegweiser für die Orientierung der nationalen Politiken.

Politische Erklärung

Mit der politischen Erklärung gehen die Staats- und Regierungschefs eine Reihe von Verpflichtungen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung ein. Die „Erklärung von Johannesburg über die nachhaltige Entwicklung“, ein Dokument von drei Seiten mit sechs Kapiteln, betont die drei voneinander abhängigen Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung (Wirtschaft, Umwelt, Gesellschaft) und die Notwendigkeit, diese kollektive Verantwortung auf lokaler, nationaler, regionaler und globaler Ebene auszubauen. Unter dem Motto „Stockholm, Rio, Johannesburg“ wird der zurückgelegte Weg nachgezeichnet; gleichzeitig werden aktuelle Herausforderungen wie die Ausweitung der Kluft zwischen Armen und Reichen, der Rückgang der Artenvielfalt, die Wüstenbildung, die Umweltverschmutzung sowie die Gewinne und Kosten der Globalisierung behandelt. Ausserdem betont die Erklärung die Notwendigkeit des Zugangs zu Finanzressourcen, der Marktöffnung und des Technologietransfers für die Entwicklungsländer. Zu den Kernpunkten der Erklärung zählt das Engagement aller Länder für die Charta der Vereinten Nationen und für das Völkerrecht sowie der Appell für die Stärkung des Multilateralismus. Dieser Punkt war von den Vereinigten Staaten, die dem Ausbau des multilateralen Systems zurückhaltend gegenüberstehen, abgewehrt worden.

Umsetzungsplan

Der Umsetzungsplan berührt acht grosse Bereiche: Armutsbeseitigung, Veränderung von untragbaren Konsum- und Produktionsweisen, natürliche Ressourcen und Ökosysteme, nachhaltige Entwicklung im Zeitalter der Globalisierung, Gesundheit, nachhaltige Entwicklung und kleine Inselstaaten, Initiativen für Afrika und weitere regionale Initiativen sowie eine Präsentation der Ausführungsmittel und des institutionellen Rahmens der nachhaltigen Entwicklung. Der Plan greift bestimmte Millenniums-Ziele sowie Thematiken anderer Prozesse auf (Konferenzen, Übereinkommen usw.) und enthält zahlreiche allge-

¹⁴ Passerelles, „Sommet mondial du développement durable: la conférence préparatoire de Bali peine à s'accorder sur un objectif commun“, Band. III, Nr. 4, Mai-Juli 2002, S. 13.

¹⁵ Die beiden Texte sind im *Report of the WSSD* erschienen und können auf der Website der Vereinten Nationen eingesehen werden: <www.johannesburgsummit.org>.

meine Ziele, deren Umsetzungsmodalitäten jedoch nicht zwingend sind. Daneben sieht der Plan nur wenig neue mit Fristen und Zahlen versehene Verpflichtungen vor¹⁶.

Weltgipfel in Johannesburg: Auszüge aus dem Aktionsplan

- *Wasser und Sanierung*: Bis zum Jahr 2015 soll die Anzahl Menschen, die keinen Zugang zu Trinkwasser haben, halbiert werden. Neue bezifferte Ziele. Appell für Partnerschaften zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor in diesem Bereich.
- *Biodiversität*: Das Tempo, mit dem heute die Artenvielfalt schwindet, muss bis 2010 signifikant verringert werden. Das ursprüngliche Projekt sah die Umkehrung der Tendenz im Jahr 2010 vor. Förderung der Einführung eines internationalen Systems, um die gleiche und gerechte Teilung der Vorteile, die sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergeben, herbeizuführen.
- *Chemische Produkte*: Bis 2020 sollen die schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit und die Umwelt „minimiert“ werden.
- *Energie*: Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energien, jedoch ohne zahlenmässige Ziele und ohne Zeitplan, trotz der deutlichen Unterstützung der Europäischen Union, Norwegens und der Schweiz für diese Vorschläge. Starke amerikanische Lobby und OPEC als Gegengewicht.
- *Beseitigung der Armut*: Beschluss über die Einrichtung eines neuen Solidaritäts-Weltfonds. Der Vorschlag wurde von der G-77/China unterstützt, aber von den Industrieländern, die argumentieren, zunächst müssten die Verpflichtungen der öffentlichen Entwicklungshilfe honoriert werden, sehr skeptisch aufgenommen. Kompromiss: Beiträge an den Fonds sind freiwillig.
- *Gesundheit*: Ein besonderes Aufsehen erregendes Kapitel war der Gesundheit gewidmet. Insbesondere dank dem Beharren der Schweiz wurde darin letztlich ein Verweis auf die Menschenrechte – nicht nur auf die kulturellen Werte – beibehalten, was namentlich auf die Fragen der Aids-Vorbeugung oder des gleichen Zugangs zu Gesundheitsleistungen für Männer und Frauen, die neben der Pflege auch Prävention und Gesundheitsförderung umfassen, erhebliche Auswirkungen hat.
- *Entwicklungshilfe*: Es wird anerkannt, dass die Finanzressourcen signifikant erhöht werden müssen (vgl. Konsens von Monterrey). Die Vereinigten Staaten wünschten einen ausdrücklichen Verweis auf die Einhaltung der Kriterien der „Good Governance“ als Voraussetzung für die Gewährung öffentlicher Entwicklungshilfe. Die Länder der G-77 setzten sich dagegen entschlossen zur Wehr. Schliesslich wird das Kriterium der „Good Governance“ im Aktionsplan zwar erwähnt, aber in einem anderen Abschnitt. Die Zielvorgabe für die Industrieländer, 0,7 Prozent des BSP der Entwicklungshilfe zu widmen, wurde bestätigt. Ausserdem wurde präzisiert, dass die Entwicklungshilfe auf die nachhaltige Entwicklung ausgerichtet werden müsse.
- *Landwirtschaft*: Verbesserung des Marktzugangs für die armen Länder, Abbau der Ausfuhrbeihilfen in den Industrieländern. Europa weigert sich, über die Verpflichtungen von Doha hinaus zu gehen.
- *Umsetzung*: Der Plan äussert sich relativ eingehend zu den mit der Umsetzung verbundenen Konzepten wie Indikatoren, Monitoring, Verursacherprinzip, nationale Strategien (jeder Staat muss bis 2005 seine Strategie ausarbeiten) und lokale Strategien (lokale Agenden 21).

Quellen: Earth Negotiations Bulletin, „Summary of the World Summit on Sustainable Development“, Band 22, Nr. 51, September 2002. Artikel in Le Temps, August und September 2002.

¹⁶ Passerelles, „Le Sommet de Johannesburg“, August-September 2002.

□ *Neue Partnerschaften*

Eine wichtige Innovation des Weltgipfels bestand darin, dass nicht nur ein Umsetzungsplan (vgl. oben), sondern auch partnerschaftliche Initiativen (*Public Private Partnership*) ausgehandelt wurden; einige davon gehören in den Rahmen der von Kofi Annan angeregten Reform des UNO-Systems, welche die Beziehungen der UNO zur Geschäftswelt vertiefen soll¹⁷. In einer Rede vor der Prepcom von Bali erklärte der UNO-Generalsekretär, in Johannesburg würden sich alle Regierungen auf einen gemeinsamen Aktionsplan einigen; als innovativste Kräfte dürften sich indessen die Partnerschaften zwischen den Regierungen, Privatunternehmen, gemeinnützigen Organisationen, Universitätskreisen und den betroffenen Personen herausstellen¹⁸.

In Johannesburg fand die Idee der partnerschaftlich durchgeführten Initiativen grossen Anklang, zumal drei Gipfeltage diesem Thema gewidmet waren und anlässlich des Gipfels zahlreiche Initiativen für Partnerschaften zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren zur Umsetzung der nachhaltigen Entwicklungsziele ergriffen wurden.

Einige NGO äusserten jedoch ernsthafte Vorbehalte an dem Prozess: Die freiwilligen Initiativen könnten den Regierungen ein Alibi liefern, um verbindlichen Engagements für die nachhaltige Entwicklung zu entgehen. Darüber hinaus vertreten bestimmte Kreise die Meinung, dass solche Initiativen unter dem Vorwand, die nachhaltige Entwicklung zu gewährleisten, auf eine verschleierte Privatisierung von staatlichen Funktionen hinauslaufen. Die Umweltorganisation „Friends of the Earth“ steht an der Spitze der Bewegung gegen die neuen Partnerschaften. Sie hat eine kritische Studie veröffentlicht, in der solche Vereinbarungen für die Verwirklichung der Ziele als ungeeignet und als undemokratisch bezeichnet werden, da öffentliche Aufgaben an Privatunternehmen übertragen und die erwarteten Ressourcen damit nicht freigestellt werden können¹⁹.

□ *Position der Schweiz*

Die schweizerische Delegation wurde von Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des Departements für auswärtige Angelegenheiten, geleitet. Zu ihren Mitgliedern gehörten der DEZA-Direktor Walter Fust, der BUWAL-Direktor Philippe Roch, Vertreter der Bundesämter (DEZA, BUWAL, seco, ARE) sowie Vertreter von NGO (Umwelt und Entwicklung) und der Wirtschaftskreise. Die Verhandlungsplattform der Schweiz umfasste sechs Bereiche, in denen die Delegation sich für konkrete Zielsetzungen und genaue Fristen engagierte:

- Nachhaltige Entwicklung der Bergregionen;
- Schutz und nachhaltige Entwicklung der Süsswasservorkommen;
- Anwendung der völkerrechtlichen Verträge mit einer Verallgemeinerung des Vorsorgegrundsatzes;
- Soziale Entwicklung und Armutsbekämpfung;

¹⁷ Für zusätzliche Informationen über das Verhältnis zwischen der UNO und der Geschäftswelt siehe: www.un.org/french/partners/business/business.htm

¹⁸ Vereinte Nationen, *Note d'information*, „Partenariats: traduire les engagements en résultats concrets“, Juli 2002.

¹⁹ Website der Friends of The Earth: <www.foei.org/corporates/index.html>.

- ❑ Vereinbarkeit und allgemeine Gültigkeit der WTO-Regeln und der Umweltverträge;
- ❑ Grössere Effizienz der Koordination unter den internationalen Organisationen, die sich mit Fragen der nachhaltigen Entwicklung beschäftigen.

📖 **Jahrbuch 2003**, Nr. 1, Kap. 2, Abschnitt „2002: das Internationale Jahr der Berge der Vereinten Nationen“. (2.3) Die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz im Jahr 2001.

Anlässlich des Gipfels stellte Bundesrat Joseph Deiss die *Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002* der Schweiz vor (siehe oben), wobei er Folgendes betonte: „Die Realisierung des in Johannesburg verhandelten „Plan of Implementation“ hängt entscheidend von der nationalen Umsetzung ab“²⁰. Die Präsenz unseres Landes am Gipfel von Johannesburg wurde durch den schweizerischen Pavillon „Sustainable Switzerland“, der als Informations- und Kontaktplattform diente, markiert.

❑ *Bilanz des Gipfels*

Eine Grossveranstaltung wie der Weltgipfel lässt sich schwer global beurteilen, zumal sowohl Fortschritte als auch Rückschritte verzeichnet wurden. Zu den Schwächen des Gipfels zählt allgemein der mangelnde politische Wille, um die institutionellen und finanziellen Mittel festzulegen, die für die Einhaltung der Ziele und Fristen erforderlich sind; dies aber würde es erlauben, die generell relevanten und zielgerichteten Grundsatzserklärungen zu verwirklichen. Unter den Stärken ist die bessere Integration der drei Pfeiler der nachhaltigen Entwicklung zu nennen. In Johannesburg standen sowohl die wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnisse als auch die ökologischen Überlegungen – in Rio das beherrschende Thema – auf der Tagesordnung. Bestimmte Verpflichtungen wurden anlässlich des Gipfels in der politischen Erklärung und im Aktionsplan auf höchster Ebene neu bekräftigt. Einige – nicht unbedeutende – Staaten wie z.B. Russland nutzten den Anlass, um ihre Absicht anzukündigen, das Protokoll von Kyoto zu ratifizieren. Schliesslich wurden finanzielle Verpflichtungen eingegangen und Partnerschaften unter verschiedenen Sektoren abgeschlossen. Die jeweiligen Ergebnisse müssen später noch ausgewertet werden²¹.

Auf schweizerischer Seite zog Bundesrat Joseph Deiss ein gemischtes Fazit aus dem Gipfel von Johannesburg: „Die Ergebnisse des Gipfels erfüllen nicht alle unsere Erwartungen. Unsere Ziele wurden nicht in ihrer Gesamtheit erreicht, was ich bedaure. Ich denke hier insbesondere an die Verhandlungen über Gesundheit und nachhaltige Entwicklung, wo das Kapitel über die Krankheitsverhütung einen Rückschritt darstellt. Ich denke auch an die Frage der erneuerbaren Energien, wo die von der Schweiz bezifferten und hart verfochtenen Zielsetzungen im Aktionsplan keinen Platz fanden. Bei gemeinschaftlichen Vorhaben dieser Art mit so vielen Beteiligten gibt der Langsamste das Tempo an: Ich hätte mir eine schärfere Gangart gewünscht.“ Daneben betonte Joseph Deiss die Rolle der Schweiz in den Verhandlungen zum Handel: Zusammen mit Norwegen hat die Schweiz den Grundsatz der Gleichstellung zwischen den WTO-Abkommen und den internationalen Umweltregimen durchgesetzt und

²⁰ Pressemitteilung, „Bundesrat Deiss stellt die ‚Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002‘ vor“, 3. September 2002.

²¹ *Earth Negotiations Bulletin*, „Sommet de Johannesburg ...“, S.17 et 18.

damit verhindert, dass zwischen den beiden Vertragskategorien eine Hierarchisierung vorgenommen wird²². Der pragmatische Kommentar von DEZA-Direktor Walter Fust dazu lautete, der Aktionsplan umfasse ein Maximum an erreichbaren politischen Zielsetzungen, entspreche aber bei weitem nicht den Massnahmen, die aus wissenschaftlicher Sicht erforderlich wären²³.

Unter den schweizerischen NGO äusserte sich auch die Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke sehr kritisch zu den Ergebnissen des Gipfels und insbesondere zu den Partnerschaftsinitiativen. Nach ihrer Einschätzung ist der Gipfel gescheitert; das Abschlussdokument wird den ökologischen und sozialen Problemen des Planeten nicht gerecht, und anstatt ihre Verantwortung zu übernehmen, haben die Staaten einen Teil der klassischen Aufgaben des öffentlichen Sektors an private Akteure übertragen²⁴. Der Präsident von Equiterre²⁵, ein Mitglied der offiziellen Schweizer Delegation, gab eine nuancierte Bewertung ab und hob den – abgewendeten – Versuch der amerikanischen Regierung hervor, den Aktionsplan zunichte zu machen. Die amerikanische Position wurde von den Ländern des Südens und von der Europäischen Union abgelehnt. Die EU plädierte für eine ethisch fundierte Wirtschaft, welche die soziale und ökologische Dimension stärker berücksichtigt. Der Vertreter von Equiterre unterstrich auch die Rolle der Schweiz, die mit viel Elan und Konsequenz einen Kurs vertrat, der in der gesamten Diplomatie Schule machen sollte. Abschliessend wies er darauf hin, dass im Bereich der Umsetzung die Arbeit erst beginne und dass Equiterre sich dafür engagiere, die Umsetzung der *Strategie 2002* der Schweiz zu unterstützen²⁶.

□ *Perspektiven für Anschlussmassnahmen an den Gipfel auf schweizerischer Ebene*

Nach dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung gaben die verwaltungsexternen Mitglieder der offiziellen Delegation eine in fünf Punkte gegliederte Erklärung ab, die darauf abzielte, der nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz grössere Dynamik zu verleihen. Die Erklärung wurde von der nationalrätlichen UREK im Rahmen eines *Hearing*²⁷ zum Johannesburger Gipfel als Postulat der Kommission angenommen. So wird die Frage an den Bundesrat gelangen, der zu den fünf Vorschlägen Stellung beziehen muss: bessere Sichtbarkeit der nachhaltigen Entwicklung durch Sensibilisierungskampagnen, Festigung der Kohärenz der öffentlichen Politiken, Verbesserung der Koordinierungs- und Abstimmungsplattformen, Ausbau der Handlungskapazitäten der Bundesämter, Festlegung von quantitativen und qualitativen Zielsetzungen für die Prozesse der lokalen Agenden 21 und insbesondere von Etappen, um diese Prozesse auf alle Körperschaften zu übertragen.

²² *Pressemitteilung*, „Weltgipfel Johannesburg: Bundesrat Deiss zieht eine gemischte Bilanz“, 5. September 2002.

²³ *Equiterre info*, „Nach dem Weltgipfel von Johannesburg: Wie weiter?“, Nr.1/02, November 2002, S. 4.

²⁴ Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke, *Global +*, „Sommet de Johannesburg, le triomphe du privé“, n° 3, 2002.

²⁵ Equiterre (ehemalige Schweizerische Gesellschaft für Umweltschutz): <www.equiterre.ch>.

²⁶ René Longet, Präsident von Equiterre, „Johannesburg, succès ou échec“, September 2002.

²⁷ Kommission des Nationalrats für Umwelt, Raumplanung und Energie.

QUELLEN

Vereinte Nationen, *Report of the World Summit on Sustainable Development*, Johannesburg (Südafrika), 26. August – 4. September 2002 (A/CONF. 199/20).

Vereinte Nationen, *Final Press Release*, „Sustainable Development Summit Concludes...“, 4. September 2002.

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, *Pressemitteilungen*, veröffentlicht im Juli, August und September 2002.

Equiterre info, „Nach dem Weltgipfel: wie weiter?“, Nr. 1/02, November 2002.

Global +, „Sommet de Johannesburg, le triomphe du privé“, n 3, 2002.

Earth Negotiations Bulletin, „Summary of the Fourth Summit Preparatory Committee, World Summit on Sustainable Development“, Band. 22, Nr. 51, September 2002.

Earth Negotiations Bulletin, „Summary of the World Summit on Sustainable Development“, Band 22, Nr. 51, September 2002.

La Vie économique, „Avant le Sommet de la terre sur le développement durable de Johannesburg“ (Monatsthema), August 2002.

Passerelles, „Sommet mondial du développement durable: la conférence préparatoire de Bali peine à s'accorder sur un objectif commun“, Band III, Nr. 4, Mai-Juli 2002, S. 13.

Passerelles, „Le Sommet de Johannesburg“, August-September 2002.

INTERNET-ADRESSEN

Offizielle Website des Gipfels von Johannesburg: <www.johannesburgsummit.org>.

Internationales Institut für nachhaltige Entwicklung: <www.iisd.ca>.

Earth Negotiations Bulletin: <www.iisd.ca/enbvol/enb-background.htm>.

Beiträge der Schweiz an den Gipfel von Johannesburg: <www.johannesburg2002.ch>.

Koalition der NGO „Global Forum“: <www.worldsummit.org.za>.

Business Action for Sustainable Development: <www.basd-action.net/index.shtml>.

Multimedia-Präsentation der Initiativen betreffend die nachhaltige Entwicklung: <www.virtualexhibit.net>.

Friends of the Earth: <www.foei.org>.

10.3. UMSETZUNG DER RAHMENKONVENTION ÜBER KLIMAÄNDERUNGEN

Die Hypothese, dass der Mensch für die Klimaerwärmung verantwortlich ist, wird gemäss Studien des Klimabeirates der Vereinten Nationen immer wahrscheinlicher (IPCC-Bericht von 2001).

Die menschenverursachten Treibhausgasemissionen haben im letzten Jahrzehnt noch einmal massiv zugenommen. Das heisst aber nicht, dass sich in den zehn Jahren seit der Verabschiedung des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über die Klimaänderungen nichts bewegt hat. Das Rahmenübereinkommen ist 1994 in Kraft getreten, und 1997 verabschiedete die internationale Gemeinschaft das Kyoto-Protokoll. Im Jahr 2002 wurde es von den meisten Industrieländern ratifiziert. Folgt auch Russland, so kann das Protokoll in Kraft treten.

Damit rückt die Zeit nach der Umsetzung des Kyoto-Protokolls in Sichtweite. In einer zweiten Phase müssten die Treibhausgasemissionen drastisch reduziert werden. Nur so könnte das Klima stabilisiert werden. Die achte Vertragsparteienkonferenz der Klimakonvention in Neu-Delhi vom September 2002 hat jedoch gezeigt, dass nur die wenigsten Staaten zu einem solchen Schritt bereit sind.

In der Schweiz sind die Treibhausgasemissionen in den letzten zehn Jahren weiter stabil geblieben. Das Land möchte jedoch mit Emissionsreduktionen zum Klimaschutz beitragen und das Protokoll von Kyoto ratifizieren. Diesbezüglich hat der Bundesrat dem Parlament eine Botschaft vorgelegt.

□ Klimaerwärmung und weltweite Entwicklung der Kohlendioxidemissionen

Laut Aussagen des Dritten Sachstandberichts des Klimabeirates der Vereinten Nationen (IPCC-Bericht) vom Mai 2001 verändert der Mensch mit seinem Ausstoss von Kohlendioxid und anderen Gasen das Klima²⁸. Die Kohlendioxid-Konzentration in der Atmosphäre hat seit dem Beginn der Industrialisierung (1750) um 31 Prozent zugenommen. Etwa drei Viertel der vom Menschen verursachten CO₂-Emissionen der letzten 20 Jahre ist auf die Nutzung fossiler Energieträger zurückzuführen. Für einen grossen Teil des restlichen Viertels ist die Entwaldung verantwortlich.

Die Erde hat sich im vergangenen Jahrhundert bereits um 0,6 Grad erwärmt. Der grösste Anteil dieser Erwärmung ist auf das Wirken des Menschen zurückzuführen. Geht die Entwicklung wie bisher weiter, wird sich die Erde laut Bericht im 21. Jahrhundert nochmals um 1,4 bis 5,8 Grad erwärmen²⁹. Gemäss einer Modellsimulation ist es sehr wahrscheinlich, dass sich praktisch alle Landflächen stärker erwärmen als das weltweite Temperaturmittel, insbesondere die Landflächen in nördlichen höheren Breiten in der kalten Jahreszeit. Die bereits zu beobachtenden Phänomene wie das Abschmelzen der Gletscher, die Abnahme der Schneebedeckung und der Rückzug des Meereseises werden sich verstärken. Durch eine Klimaänderung könnten natürliche Systeme irreversibel geschädigt werden. Die Schäden der Klimaänderung werden den zu erwartenden Nutzen weit übersteigen. Die grössten Schäden für Mensch und Umwelt sind in den heissen Klimazonen sowie in den Gebirgsregionen zu erwarten.

Der letzte Teil des IPCC-Berichts behandelt die Möglichkeiten der Emissionsminderung. Gemäss den Experten sind Emissionen viel kostengünstiger vermeidbar, als noch vor wenigen Jahren erwartet. Politiken zur Verminderung der Treibhausgasemissionen könnten zudem einen beträchtlichen Nutzen in Bereichen ausserhalb des Klimaschutzes (verringerte Luftverschmutzung; Schutz der Wälder, der Böden und des Grundwassers) erzielen.

Im September 2002 wurden Daten zur Entwicklung der energiebedingten Kohlendioxidemissionen veröffentlicht³⁰. Laut diesen sind die durch Verbrennung fossiler Energieträger (Kohle, Erdöl, Erdgas) entstandenen CO₂-Emissionen zwischen 1990 und 2001 um weltweit 9 Prozent gestiegen. In den im Annex I³¹ des Kyoto-Protokolls aufgeführten Industrieländern gingen die Emissionen im selben Zeitraum um zirka 1 Prozent zurück³². Diese leichte Abnahme ist vor

²⁸ An dem 1988 ins Leben gerufenen Klimabeirat der Vereinten Nationen (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) nehmen die profiliertesten Klimawissenschaftler aus aller Welt teil. Der Bericht besteht aus den von drei Arbeitsgruppen erarbeiteten Teilen „Klimawissenschaft“ (Science), „Auswirkungen der Klimaänderung“ (Impacts and Adaption) und „Möglichkeiten zur Emissionsverminderung“ (Mitigation). IPCC Third Assessment Report – Climate Change 2001: <www.ipcc.ch>; (Climate Change 2001: Synthesis Report: <www.ipcc.ch>; GERMANWATCH, *Globaler Klimawandel: Neue und stärkere Evidenz, Briefing Papier über den Dritten Sachstandbericht des IPCC*, Bonn, 2001: <www.germanwatch.org/rrio/bpipcc01.htm>).

²⁹ Im Zweiten Sachstandbericht (1995) lagen die projizierten Temperaturzunahmen tiefer bei 1,0-3,5 Grad.

³⁰ GERMANWATCH, Ludwig-Bölkow-Systemtechnik GmbH, *Analysis of BP Statistical Review of World Energy with respect to CO₂-Emissions*, 2002 : <www.germanwatch.org/rrio/apbpst02.htm>.

³¹ Der Annex I umfasst die westlichen Industrieländer, Japan und die stark industrialisierten Länder des ehemaligen Ostblocks. Nur diese Länder werden durch das Kyoto-Protokoll verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen zu senken.

³² Gemäss Bericht stiegen die energiebedingten Kohlendioxidemissionen in der Schweiz um 5 Prozent. Siehe auch Paragraph „Klimapolitik der Schweiz“.

allem auf den starken Rückgang in den ehemaligen Ostblockstaaten zurückzuführen³³. Von den westlichen Ländern konnten bisher erst Deutschland (dank Einschluss der ehemaligen DDR), Schweden und Grossbritannien die CO₂-Emissionen leicht senken. Spanien, Portugal und Irland gehören zu den Industrieländern mit dem höchsten Emissionswachstum. Die USA als weltweit grösster CO₂-Produzent erhöhten ihren Ausstoss um ungefähr 15 Prozent.

Die nicht zum Annex I des Kyoto-Protokolls gehörenden Länder verzeichneten im Zeitraum 1990 bis 2001 einen Emissionsanstieg von zirka 32 Prozent. Den höchsten Anstieg im Kohlendioxidausstoss verzeichneten Malaysia, Singapur, Indonesien, Chile, Taiwan, Bangladesch, Thailand und Südkorea. China als weltweit zweitgrösster CO₂-Produzent erhöhte seinen Ausstoss um ungefähr 14 Prozent. Diese angesichts des starken Wirtschaftswachstums geringe Erhöhung erklärt sich durch den Rückgang des Kohleverbrauchs³⁴.

□ Ratifizierung des Kyoto-Protokolls

Die 1994 in Kraft getretene Klimakonvention hat zum Ziel, die Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau zu stabilisieren, das eine Störung des Klimasystems verhindert. Das 1997 verabschiedete Protokoll von Kyoto verpflichtet die Industrieländer, ihre Treibhausgasemissionen bis zum Zeitraum 2008/2012 gegenüber dem Ausgangsjahr 1990 um mindestens 5 Prozent zu reduzieren. Damit soll ein erster Schritt im Kampf gegen die Klimaerwärmung getan werden.

Das Kyoto-Protokoll tritt in Kraft, sobald es von mindestens 55 Staaten mit einem kumulierten Kohlendioxidausstoss von mindestens 55 Prozent³⁵ (Basis 1990) ratifiziert wurde. Bis Dezember 2002 haben 100 Länder das Protokoll ratifiziert³⁶. Die kumulierten CO₂-Emissionen der beteiligten Industrieländer betragen aber erst 43,7 Prozent. Da sich die USA (welche 37,3 Prozent an den Gesamtemissionen der Annex I-Staaten verursachen) weigern, das Protokoll zu ratifizieren, gilt die Ratifizierung Russlands (mit einem 17,4 %-Anteil an den Gesamtemissionen der Annex I-Staaten) für das In-Kraft-Treten als unabdingbar. Russland will das Kyoto-Protokoll bald ratifizieren. Dieses könnte damit, trotz der ablehnenden Haltung der USA und Australiens, 2003 in Kraft treten³⁷.

📖 JSDW 2000, S. 182-184.

³³ Folgende Staaten des ehemaligen Ostblocks gelten als Industrieländer und sind daher im Annex I aufgeführt: Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Russische Föderation, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ukraine, Ungarn.

³⁴ Pro erzeugte Energieeinheit produziert Kohle bei ihrer Verbrennung bedeutend mehr CO₂ als Erdöl. Erdgas produziert am wenigsten CO₂ pro erzeugte Energieeinheit.

³⁵ Es werden nur die Treibhausgasemissionen der im Annex I des Protokolls erwähnten Länder (Industrieländer) gezählt.

³⁶ Die Schweiz hat das Kyoto-Protokoll noch nicht ratifiziert (UNFCCC, *Kyoto Protocol, Status of Ratification*, 13. November 2002: <unfccc.int/resource/kpstats.pdf>). Siehe auch unten den Abschnitt „Klimapolitik der Schweiz“

³⁷ Die USA und Australien beurteilen das Protokoll von Kyoto als schlecht für die heimische Wirtschaft, und lehnen deshalb eine Ratifizierung ab. Im Februar 2002 präsentierte US-Präsident Bush die amerikanische Klimapolitik. Diese sieht keine absolute Reduktion der Treibhausgasemissionen, sondern nur eine Reduktion pro Dollar des Bruttoinlandsproduktes vor. (Neue Zürcher Zeitung, 16. Februar und 23. Februar 2002).

□ Achte Vertragsparteienkonferenz in Neu-Delhi

Die 187 Vertragsparteien des Übereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen traten vom 23. Oktober bis 1. November 2002 in Delhi, Indien, zur achten Klimakonferenz (COP-8) zusammen. Nachdem 2001 im Rahmen des Kyoto-Protokolls ein Durchbruch in wichtigen Fragen erzielt worden war, hatte die COP-8 zum Ziel, technische Einzelheiten für das In-Kraft-Treten des Kyoto-Protokolls festzulegen³⁸.

Eines der wichtigsten Resultate der Konferenz war es, den Mechanismus des Kyoto-Protokolls für eine umweltfreundliche Entwicklung (*Clean Development Mechanism*, CDM) einsatzfähig zu machen. Der CDM wird Investitionen des Privatsektors in emissionsenkende Projekte in Entwicklungsländern lenken, um auf diesem Weg nachhaltige Entwicklung in diesen Ländern zu fördern. Gleichzeitig können die Industriestaaten dafür Gutschriften für ihre eigenen Kyoto-Verpflichtungen erhalten.

Die Konferenz schloss zudem ihre dreijährige Arbeit an den Verfahren für die Berichterstattung und Überprüfung von Emissionsdaten ab. Dieses internationale System zur Vergleichbarkeit und Zuverlässigkeit nationaler Daten über Treibhausgasemissionen soll die Glaubwürdigkeit und Überprüfbarkeit der Kyoto-Vereinbarungen sicherstellen. Weitere Beschlüsse sollen die Umsetzung der Klimarahmenkonvention fördern. So erhielt die Globale Umweltfazilität (GEF) weitere Anleitungen für die Prioritätensetzung der Mittelzuteilung bei zwei neuen Fonds – dem Sonderfonds zum Klimawandel und dem Fonds für die am wenigsten entwickelten Länder.

In den informellen Diskussionen um eine Ausdehnung der Reduktionsverpflichtungen auf die Zeit nach 2012 wurden erneut die divergierenden Interessen der Staaten offensichtlich. Die Industrieländer fordern von den Schwellenländern, in der Zeit nach 2012 ebenfalls Massnahmen zum Schutz des Klimas zu unternehmen. Staaten wie Brasilien, China, Indien und Südkorea pochen jedoch auf ihr Recht auf industrielle Entwicklung und wollen keine Konzessionen zum Klimaschutz eingehen. Dies beunruhigt ihrerseits die ärmsten und anfälligsten Entwicklungsländer, welche die negativen Konsequenzen der Klimaerwärmung fürchten. Die USA und die Erdöl exportierenden Länder schlussendlich versuchen, jeglichen Fortschritt im Vertragswerk zum Klimaschutz zu verhindern.

Die Konferenz schloss mit einer Ministerrunde, die eine Erklärung über Klimawandel und nachhaltige Entwicklung verabschiedete. Die Erklärung von Delhi hebt hervor, dass neben der Schadstoffreduzierung auch der Anpassung an die schädlichen Folgen des Klimawandels höchste Priorität eingeräumt werden muss. Zudem wird eine rasche Ratifizierung des Kyoto-Protokolls gefordert³⁹.

📖 JSDW 2002, S. 182-186.

³⁸ UVEK Medienmitteilung, „Klimakonferenz in Neu-Dehli: Vorbereitungen zur Inkraftsetzung des Kyoto-Protokolls“, Bern: 21. Oktober 2002.

³⁹ UNFCCC, The Delhi Ministerial Declaration on Climate Change and Sustainable Development: <www.unfccc.int/cop8/index.html>.

□ *Klimapolitik der Schweiz*

Die Entwicklung der Treibhausgasemissionen

Der Ausstoss von Treibhausgasen ist in der Schweiz in den letzten zehn Jahren mit einem jährlichen Ausstoss von rund 53 Millionen Tonnen stabil geblieben. Dies zeigt das Treibhausgasinventar des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL)⁴⁰. Beim wichtigsten Treibhausgas Kohlendioxid, mit einem Anteil von 83 Prozent am Gesamtausstoss, steht ein Mehrausstoss im Strassenverkehr von über 10 Prozent einer ebenso grossen Reduktion bei den Privathaushalten und im Dienstleistungssektor gegenüber. Das zweitwichtigste Treibhausgas Methan (CH₄)⁴¹ konnte um rund 10 Prozent reduziert werden. Die Emission von Lachgas (N₂O)⁴², das wie Methan zu zwei Dritteln von der Landwirtschaft produziert wird, blieb konstant.

Die CO₂-Bilanz des Waldes ist ebenfalls wichtig für das Treibhausgasinventar. Durchschnittlich bindet der Schweizer Wald jedes Jahr ungefähr 3,4 Millionen Tonnen Kohlendioxid.

Erster Jahresbericht von EnergieSchweiz

EnergieSchweiz ist das Programm des Bundesrates zur Realisierung der schweizerischen energie- und klimapolitischen Ziele durch den Einsatz energieeffizienter Technologien und erneuerbarer Energien⁴³. Das Programm arbeitet mit den Kantonen, den Gemeinden, der Wirtschaft und den Umwelt- und Konsumentenverbänden zusammen. Ziele des Programms, das über ein Jahresbudget von 55 Millionen Franken verfügt, sind die Senkung des CO₂-Ausstosses um 10 Prozent bis 2010, ein maximales Wachstum des Elektrizitätsverbrauchs von 5 Prozent bis 2010, die Verhinderung eines Absinkens der Elektrizitätserzeugung durch Wasserkraft und die Steigerung des Anteils der erneuerbaren Energien an der Strom- und Wärmeerzeugung. Der Ende Oktober 2002 erschienene Jahresbericht zieht eine gemischte Bilanz. Einerseits verlief der Übergang vom ehemaligen Programm *Energie 2000* erfolgreich und das Wachstum der erneuerbaren Energien entwickelte sich gut. Andererseits hat der Verbrauch fossiler Energien im Jahr 2001 um 1,3 Prozent und der Elektrizitätsverbrauch um 2,6 Prozent zugenommen.

Das Programm EnergieSchweiz setzt drei Hauptschwerpunkte:

- Die Reduzierung des Energiebedarfs in Gebäuden dank „intelligenter Haustechnik“ und dem MINERGIE-Standard.
- Die Reduzierung des Treibstoffverbrauchs durch die Eco-Drive-Fahrweise und die Senkung des Durchschnittsverbrauchs neuer Motorfahrzeuge.
- Grössere Nutzung von Holz, das 8 Prozent des nicht erneuerbaren fossilen Gesamtenergieverbrauchs ersetzen könnte⁴⁴.

Gemäss dem Bericht reicht das Energieeffizienzpotenzial aus, um die Ziele der Klimaschutzgesetze zu erreichen. Wenn es aber nicht gelinge, das Programm

⁴⁰ BUWAL, Treibhausgasinventar der Schweiz, <www.umwelt-schweiz.ch/buwal/de/fachgebiete/fg_klima/daten/thg-inv/index.html>.

⁴¹ Anteil von 9 Prozent an den Gesamtemissionen.

⁴² Anteil von 7 Prozent an den Gesamtemissionen.

⁴³ BFE, *Jahresbericht EnergieSchweiz*, Bern, 29. Oktober 2002; siehe auch JSDW 2001, S. 224/225.

⁴⁴ In Schweizer Wäldern fällt zur Zeit doppelt soviel Holz an, als genutzt wird.

schnell und substanziell umzusetzen, so müsse der Bund die bereits gesetzlich verankerte CO₂-Abgabe einführen⁴⁵.

📖 JSDW 2002, S. 186-187.

Botschaft des Bundesrates zur Ratifizierung des Kyoto-Protokolls

Der Bundesrat legte am 21. August 2002 die „Botschaft über das Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen“ vor und beantragte damit dem Parlament die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls zum Klimaschutz⁴⁶. Mit der Ratifizierung würde sich die Schweiz verpflichten, ihre Treibhausgasemissionen bis zum Zeitraum 2008-2012 um 8 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren. Die Botschaft betont, dass die wichtigsten Grundlagen zur Umsetzung des Protokolls in der Schweiz bereits vorhanden sind.

Da die Kohlendioxidemissionen den Hauptanteil des Treibhausgasausstosses ausmachen, müssen die Klimaschutzmassnahmen in erster Linie bei der Reduktion der CO₂-Emissionen ansetzen. Das im Jahr 2000 in Kraft getretene CO₂-Gesetz⁴⁷ gilt daher als Kernstück für die Erfüllung der Verpflichtungen, welche die Schweiz mit der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls eingehen würde. Das Gesetz schreibt eine Reduktion der CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2010 um insgesamt 10 Prozent gegenüber 1990 vor.

Neben den Aktionen im Rahmen des CO₂-Gesetzes sieht der Bundesrat Massnahmen in den Bereichen Verkehrs-, Landwirtschafts- und Forstwirtschaftspolitik sowie in der Umweltschutzgesetzgebung vor.

Die Botschaft stellt ausserdem die Bedingungen und Instrumente vor, dank derer sich Emissionsreduktionen im Ausland anrechnen lassen können. Diese sogenannten „flexiblen Mechanismen“ (Joint Implementation, Clean Development Mechanism, internationaler Emissionshandel) sind als ergänzende Massnahmen gedacht. Zur Hauptsache sollen die von der Schweiz zu erzielenden Emissionsreduktionen im Inland realisiert werden.

Voraussetzung für die Umsetzung des Kyoto-Protokolls ist auch die Erstellung eines Treibhausgasinventars. In der Schweiz entspreche dieses noch nicht den Anforderungen des Protokolls, schreibt der Bundesrat. Das nationale System soll bis 2005/2006 richtlinienkonform umgesetzt werden.

Laut Botschaft sind von der Umsetzung des Kyoto-Protokolls keine negativen Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft zu erwarten. Die Schweiz müsse künftig weniger für Importe fossiler Energie ausgeben, und es eröffnen sich Chancen für energiesparende Technologien und den Einsatz erneuerbarer Energien.

Der Ständerat stimmte am 12. Dezember 2002 als Erstrat für die Ratifikation des Kyoto-Protokolls⁴⁸. Bei einer Annahme durch den Nationalrat wird die Schweiz das Protokoll 2003 ratifizieren können.

⁴⁵ Die CO₂-Abgabe kann bei ungenügender CO₂-Reduktion frühestens im Jahr 2004 in Kraft treten.

⁴⁶ UVEK Presse- und Informationsdienst, *Kyoto-Protokoll Bundesrat unterbreitet Botschaft zur Ratifikation*, Bern, 21. August 2002.

⁴⁷ Siehe JSDW 2001, S. 223.

⁴⁸ *Neue Zürcher Zeitung*, 13. Dezember 2002.

Botschaft des Bundesrates zur Förderung schwefelfreier Treibstoffe

Die am 20. September 2002 verabschiedete „Botschaft über die Förderung der Einführung schwefelfreier Treibstoffe“, möchte das Umweltschutzgesetz dahin gehend ändern, dass ab Januar 2004 eine Lenkungsabgabe von 2 bis 4 Rappen pro Liter auf schwefelhaltigen Treibstoff erhoben wird⁴⁹. Damit soll der schwefelfreie Treibstoff gefördert werden. Dieser reduziert den Treibstoffverbrauch neuer Benzinmotoren um bis zu 15 Prozent. Die Verdrängung des schwefelhaltigen Treibstoffs gilt daher als wirksame Massnahme zur Reduzierung der CO₂-Emissionen⁵⁰. Der Gesetzesentwurf war in der Vernehmlassung praktisch unumstritten.

☐ *Internationale Beurteilung der Schweizer Klimapolitik*

Ein UNO-Expertenteam hat im März 2002 bei einem Besuch in der Schweiz den dritten Klimakonventions-Statusbericht der Schweiz überprüft⁵¹. Der Statusbericht informiert über die nationale Umsetzung der im Rahmen der Klimakonvention eingegangenen Verpflichtungen.

Die Schweizer Klimapolitik wurde gesamtheitlich positiv bewertet. Besonders hervorgehoben haben die Experten das CO₂-Gesetz, die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) und die transparente und vollständige Dokumentierung der klimapolitischen Aktivitäten.

Die Verbesserungsvorschläge der Experten betreffen die statistische Basis, die Verfolgung eines ganzheitlichen Ansatzes und eine systematischere Evaluation der Effizienz der getroffenen Massnahmen.

QUELLEN

UNFCCC, *Report of the in-depth review of the third national communication of Switzerland*, 2002 <www.umwelt-schweiz.ch/buwal/de/fachgebiete/fg_klima/politik/index.html>.

UNFCCC Press Release, *Ministers call for effective action to limit emissions and reduce vulnerability to climate change* <www.unfccc.int/press/releases/index.html>.

Bundesrat, *Botschaft über das Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen* (02.059), Bern, 21. August 2002.

Bundesrat, *Botschaft über die Förderung der Einführung schwefelfreier Treibstoffe* (02.073), Bern, 20. September 2002.

BUWAL, *Das Klima in Menschenhand – Neue Fakten und Perspektiven*, Bern, September 2002.

BUWAL, *Umwelt Schweiz 2002, Band 1/Band 2*, Bern, 2002.

BUWAL, *Umwelt 2/2002 „Klimaschutz verlangt einen langen Atem“*, Bern, 2002.

BUWAL, *Emissionen nach CO₂-Gesetz und Kyoto-Protokoll*, Bern, August 2002.

BUWAL, *Third National Communication of Switzerland 2001*, Bern, 2001 <www.umwelt-schweiz.ch/buwal/de/fachgebiete/fg_klima/politik/index.html>.

UMWELT 4/01, „Feilschen um das Weltklima“, BUWAL, Bern, November 2001.

UMWELT 2/02, „Kohlendioxid, ein neues Welthandelsgut“, BUWAL, Bern, Mai 2002.

GERMANWATCH, *Klimagipfel in New Delhi: Formale Nullrunde, informeller Erfolg*, 1. November 2002 <www.germanwatch.org/rio/klimagipfel.htm>.

Neue Zürcher Zeitung, 26. August, 27. August, 24. Oktober, 31. Oktober 2002.

⁴⁹ UVEK Presse- und Informationsdienst, *Förderung schwefelfreier Rohstoffe*, Bern, 20. September 2002.

⁵⁰ Ein weiterer Vorteil des schwefelfreien Treibstoffs ist die Reduktion von Stickoxid- und Kohlenwasserstoffemissionen von 13 bis 20 Prozent und die Ermöglichung von Filtern gegen Feinstaubemissionen in Dieselfahrzeugen.

⁵¹ BUWAL Pressedienst, *Gute Noten für die Schweizer Klimapolitik*, Bern, 25. März 2002.

INTERNET-ADRESSEN

Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL): <www.umwelt-schweiz.ch>.
Climate Action Network (CAN): <www.climateactionnetwork.org>.
Eight Session of the Conference of the Parties: <www.unfccc.int/cop8>.
Forum Umwelt und Entwicklung: <www.forumue.de>.
Germanwatch: <www.germanwatch.org>.
International Institute for Sustainable Development: <www.iisd.org>.
Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC): <www.ipcc.ch>.
United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC): <www.unfccc.int>.

10.4. UMSETZUNG DER BIODIVERSITÄTSKONVENTION

Die sechste Vertragsparteienkonferenz zum Übereinkommens über die Artenvielfalt (CoP-6) fand im April 2002 in Den Haag statt, gefolgt von der dritten Tagung des Zwischenstaatlichen Ausschusses für das Protokoll von Cartagena über die Verhütung biotechnologischer Risiken. Unter den herausragenden Beschlüssen der Tagung ist die Annahme der Bonner Leitlinien über den Zugang zu genetischen Ressourcen und die Verteilung der Vorteile aus ihrer Nutzung zu nennen. Die Schweiz hat das Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit im März 2002 ratifiziert. Auf schweizerischer Ebene sind zwei Gesetzesrevisionen im Zusammenhang mit den neuen Biotechnologien im Gange (Gen-Lex-Projekt und Teilrevision des Patentgesetzes).

Bei der biologischen Vielfalt handelt es sich um eine reichhaltige Ressource, deren Bestandteile teilweise noch unbekannt sind. Sie umfasst sämtliche Lebensformen und deren Trägerökosysteme. Die Menschheit verdankt der biologischen Vielfalt eine Fülle von Gütern: Nahrung, Substanzen für Arzneimittel, Rohstoffe für Kleidung, Energiequellen. Mit den neuen Biotechnologien haben sich auch die Gene zu einer Art „Rohstoff“ entwickelt, die in der Nahrungsmittel- und in der Pharmaindustrie verwertet werden⁵².

Die Konvention über die Biodiversität zielt darauf ab, die Zerstörung des natürlichen Lebensraumes zu begrenzen, ja aufzuhalten, indem sie die Bewahrung der Umwelt mit wirtschaftlicher Entwicklung verbindet. Ein Hauptziel der Konvention besteht in der gerechten und fairen Verteilung der aus der Nutzung genetischer Ressourcen entstehenden Vorteile, insbesondere dank einem ausreichenden Zugang zu diesen Ressourcen und einem angemessenen Transfer der relevanten Technologien. 168 Länder haben die Konvention ratifiziert⁵³, mit Ausnahme der Vereinigten Staaten, die anlässlich der Vertragsparteienkonferenzen einen Beobachterstatus innehaben.

□ Sechste Vertragsparteienkonferenz, April 2002

Rund 2000 Teilnehmer aus 166 Ländern versammelten sich vom 7. bis zum 19. April 2002 zur sechsten Vertragsparteienkonferenz der Biodiversitätskonvention (CoP-6) in Den Haag (Niederlande). Im Rahmen der Konferenz fand ein Minister-Rundtischgespräch statt, an dem sich Bundesrat Moritz Leuenberger beteiligte. Auf die beiden Diskussionswochen über die Artenvielfalt folgte die dritte

⁵² UNEP, *Presseunterlagen*, „Sixth Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity“, April 2002.

⁵³ Stand vom Dezember 2002.

Tagung des Zwischenstaatlichen Ausschusses für das Protokoll von Cartagena über die Artenvielfalt. Die nächste Verhandlungsreihe (CoP-7) ist für Anfang 2004 in Kuala Lumpur (Malaysia) geplant.

Neben einer befrachteten Tagesordnung befasste sich die Konferenz mit den vier folgenden Hauptthemen:

1. Verstärkung des Kampfs gegen das Eindringen gebietsfremder Arten;
2. Annahme neuer Regeln für den Zugang zu genetischen Ressourcen und die Verteilung der Vorteile;
3. Massnahmen gegen intensives Abholzen und gegen Marktverzerrungen;
4. Annahme eines strategischen Plans für die Umsetzung der Konvention.

Die Konferenz endete mit der Annahme von Leitlinien zur Regelung des Zugangs und der ausgewogenen Aufteilung der Vorteile aus der Nutzung der genetischen Ressourcen, unter Berücksichtigung der Interessen der Lieferanten und der Nutzer von genetischen Ressourcen (siehe unten Rahmentext „Bonner Leitlinien“ und Abschnitt „Aufteilung der Vorteile“). Dieser Beschluss stellt einen beträchtlichen Erfolg der Schweiz dar, die das Vorhaben lanciert hatte. Im Mai 2000 hatte die Schweiz anlässlich der CoP-5 einen Textentwurf zu dieser Frage mit dem Titel „Draft Guidelines on Access and Benefit-Sharing Regarding the Utilization of Genetic Resources“ eingereicht. Dank diesem Vorschlag spielte die Schweiz in den diesbezüglichen internationalen Diskussionen eine aktive und konstruktive Rolle, zumal die *Draft Guidelines* eine wichtige Basis für die Verhandlungen darstellten, die in der Annahme der Bonner Leitlinien mündeten.

Die Konferenz verabschiedete zudem ein konkretes Arbeitsprogramm zur Förderung der Erhaltung der biologischen Vielfalt der Wälder und zur Bekämpfung der illegalen, nicht nachhaltigen Nutzung von Forsterzeugnissen. Einige grosse Forststaaten – in erster Linie Brasilien, aber auch Kanada und Malaysia – bremsten jedoch die Initiativen, auch jene der Europäischen Union, und bezeichneten sie als zu stark auf die Umwelt und zu wenig auf die Entwicklung ausgerichtet. Letztlich sah die EU davon ab, sich auf einen Finanzbetrag festzulegen, da die Staaten keine obligatorische Verpflichtungen zum Arbeitsprogramm eingingen. Folglich führten die Verhandlungen nicht zu einem wirklich zwingenden Aktionsplan⁵⁴.

Daneben verabschiedete die Vertragsparteienkonferenz Leitlinien zur Verhütung von Schäden, die durch das Eindringen gebietsfremder Arten – vor allem im Rahmen des internationalen Handels und des Tourismus – verursacht werden. Hinsichtlich der Verabschiedung eines strategischen Plans und insbesondere von finanziellen Verpflichtungen sind die Ergebnisse der CoP-6 jedoch enttäuschend ausgefallen. Zwar haben sich die Staaten engagiert, die Zahlungen an den Globalen Umweltfonds (GEF) – das wichtigste Finanzinstrument der Konvention – zu erneuern, jedoch lässt das Fehlen einer Beitragspflicht Zweifel aufkommen an der Wirksamkeit des Aktionsprogramms über die Wälder, der Leitlinien zum Zugang zu genetischen Ressourcen und zum gerechten Vorteilsausgleich sowie der Leitlinien über das Eindringen gebietsfremder Arten⁵⁵.

⁵⁴ Passerelles, „Suivi et analyse des négociations de la Convention sur la biodiversité“, Band III, Nr. 4, Mai - Juli 2002.

⁵⁵ *Ibidem*.

Bonner Leitlinien

Vom gemeinsamen Erbe der Menschheit zur Souveränität der Staaten: Die Regeln über den Zugang zu genetischen Ressourcen aus Pflanzen, Tieren oder Mikroben haben sich in den letzten zehn Jahren grundlegend verändert. In der Vergangenheit galten die genetischen Ressourcen als „gemeinsames Erbe der Menschheit“ und der Zugang dazu bildete den Gegenstand von informellen Vereinbarungen. Heute genießen die Staaten souveräne Rechte an ihren genetischen Ressourcen. Die Behörde, die den Zugang zu den genetischen Ressourcen regelt, ist der nationalen Regierung unterstellt, und die Vereinbarungen betreffend den Zugang werden in Form von schriftlichen Abkommen getroffen. Gegenwärtig wird der Zugang zu den genetischen Ressourcen in der Konvention über die biologische Vielfalt geregelt. Diese Konvention verfolgt drei Hauptziele: Bewahrung der biologischen Vielfalt, nachhaltige Nutzung dieser Elemente, gerechte und ausgewogene Aufteilung der aus der Nutzung genetischer Ressourcen entstehenden Vorteile (Access and Benefit Sharing, ABS). Die dem dritten Ziel zugeordneten freiwilligen Leitlinien von Bonn beinhalten die Verfahren zur Erleichterung des Zugangs zu genetischen Ressourcen.

Die Bonner Leitlinien betreffen den Zugang zu genetischen Ressourcen sowie die gerechte und ausgewogene Aufteilung der Vorteile aus ihrer Nutzung. Diese – fakultativen – Leitlinien sollen den Nutzern sowie den Lieferanten von genetischen Ressourcen klare und eindeutige Regeln für die Aushandlung bilateraler Abkommen vorgeben. Ziel ist es, die Parteien – Regierungen oder andere interessierte Kreise – bei der Entwicklung einer allgemeinen Strategie zu unterstützen und Massnahmen für den Zugang zu den genetischen Ressourcen und die Aufteilung der Vorteile vorzuschlagen. Die Leitlinien sollen die Staaten und andere betroffene Kreise (z.B. indigene Völker, die traditionelles Wissen besitzen) bei der gesetzgeberischen, administrativen und politischen Arbeit oder bei der Aushandlung von Verträgen betreffend den Zugang zu genetischen Ressourcen und die Aufteilung der Vorteile orientieren.

Ausserdem werden die Staaten und die betroffenen Organisationen aufgefordert, finanzielle und technische Hilfe zu leisten, um die Entwicklungsländer – insbesondere die am wenigsten entwickelten Länder (LDC) – bei der Umsetzung und Ausführung der Bonner Leitlinien zu unterstützen.

Quellen: UNEP, *Summary of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at its Sixth Meeting*, (UNEP/CBD/COP/6/20), 23. September 2002. Beschluss VI/24, S. 279-305.

BUWAL, Zusammenfassung des Workshops „Zugang zu genetischen Ressourcen und gerechte Verteilung der Vorteile (Access and Benefit Sharing, ABS)“, (Zusammenfassung der Bonner Leitlinien), November 2002.

Ministererklärung für den Gipfel über nachhaltige Entwicklung

Das Ministersegment, an dem auch Bundesrat Moritz Leuenberger teilnahm, befasste sich mit der Botschaft, die dem Weltgipfel über nachhaltige Entwicklung übermittelt werden sollte. In der Ministererklärung von Den Haag wird betont, dass die Erhaltung der biologischen Vielfalt eine unerlässliche Voraussetzung für die nachhaltige Entwicklung bildet. Die Minister engagierten sich insbesondere für verstärkte Anstrengungen, um das alarmierende Schwinden der Tier- und Pflanzenarten, welche die biologische Vielfalt ausmachen, bis 2010 aufzuhalten.

□ *Aufteilung der Vorteile*

Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt anerkennt die souveränen Rechte der Staaten in Bezug auf ihre natürlichen Ressourcen und präzisiert, dass der Zugang zu biologischen Ressourcen „zu einvernehmlich festgelegten Bedingungen“ erfolgen solle und der „auf Kenntnis der Sachlage gegründeten vorherigen Zustimmung“ des Ursprungslands der Ressourcen bedürfe. Es steht jedem Staat frei, den Zugang zu „seinen“ genetischen Ressourcen im Einklang

mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften zu gewähren. Allerdings bleibt diese Freiheit bislang hauptsächlich theoretisch, insofern als nur wenige Länder einen spezifischen Rechtsrahmen über den Zugang zu genetischen Ressourcen verabschiedet haben. Mangels eines solchen Rahmens wird die Bioprospektion weiterhin nahezu uneingeschränkt auf der Basis bilateraler Vereinbarungen praktiziert, die ohne Bezugnahme auf die Grundsätze der Konvention abgeschlossen werden.

Der Aufbau eines multilateralen Regelungsrahmens über den Zugang zu genetischen Ressourcen und über die Aufteilung der Vorteile stellt daher eine zentrale Aufgabe dar. Die Bonner Leitlinien (siehe Rahmentext oben) ergänzen den am 3. November 2001 von der 31. FAO-Versammlung angenommenen Vertrag (Internationaler Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft). Damit wird eine entscheidende Phase im Aufbau eines Regelungsrahmens markiert.

Der rechtlich verbindliche FAO-Vertrag tritt in Kraft, sobald er von mindestens 40 Staaten ratifiziert wird. Das Abkommen soll den Zugang zu pflanzengenetischen Ressourcen, zu einschlägigen wissenschaftlichen Kenntnissen sowie zu Technologien und internationalen Finanzierungen im Rahmen einer nachhaltigen Nutzung der Ressourcen erleichtern. Zudem bietet der Vertrag dem Agrarsektor ein multilaterales Instrument, das für die Zusammenarbeit und für Synergien mit anderen Sektoren wie Handel und Umwelt genutzt werden kann. So bildet der internationale Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft eine Schnittstelle zwischen Landwirtschaft, Umwelt und Handel⁵⁶.

Beide Systeme zielen auf die effektive Umsetzung der Prinzipien der nationalen Souveränität betreffend den Zugang zu genetischen Ressourcen sowie der gerechteren Aufteilung der Vorteile aus deren Vermarktung, die unter den grundlegenden Zielen der Konvention definiert werden, ab. Positiv zu bewerten ist ausserdem, dass die Interessen von Akteuren, die in den Verhandlungen nur geringes Gewicht besitzen – insbesondere die lokalen und autochthonen Gemeinschaften – stärker berücksichtigt werden.

Die Schweiz verfolgt das Ziel, die beiden Instrumente auf nationaler Ebene rasch umzusetzen. Das setzt die Ratifizierung des FAO-Vertrags (den die Schweiz im November 2001 bereits unterzeichnet hat) sowie die Verabschiedung von freiwilligen Massnahmen zur Verwirklichung der Bonner Leitlinien zusammen mit den betroffenen Partnern voraus⁵⁷.

☐ *Ratifizierung des Protokolls von Cartagena durch die Schweiz*

Das Protokoll von Cartagena über die Verhütung biotechnologischer Risiken bezüglich des Übereinkommens über die biologische Vielfalt stellt das erste internationale Rechtsinstrument in Sachen biotechnologische Sicherheit dar. Das Protokoll von Cartagena soll dazu beitragen, ein angemessenes Schutzniveau

⁵⁶ FAO, *Pressemitteilung*, „Un traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture approuvé par la Conférence de la FAO“, Rom, 3. November 2001.

⁵⁷ BUWAL, Zusammenfassung des Workshops „Zugang zu genetischen Ressourcen und gerechte Verteilung der Vorteile“, November 2002, einsehbar auf der Website des BUWAL: <www.umwelt-schweiz.ch>.

veau für den Transfer, den Umgang mit und die Verwendung von gentechnisch veränderten Organismen aus der modernen Biotechnologie, welche die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Artenvielfalt beeinträchtigen können, zu garantieren – unter Berücksichtigung der Risiken für die menschliche Gesundheit und mit dem Akzent auf dem grenzüberschreitenden Verkehr. Das Protokoll wurde von 37 Staaten⁵⁸ verabschiedet und tritt neunzig Tage nach der 50. Ratifizierung in Kraft.

Die Schweiz hat das Protokoll von Cartagena am 24. Mai 2000 unterzeichnet und am 26. März 2002⁵⁹ ratifiziert. Die Ratifizierung setzt voraus, dass eine nationale Kontaktstelle (*National Focal Point, NFP*) geschaffen wird, die für die Umsetzung der nationalen Vorschriften zur Ausfuhr von genetisch veränderten Organismen (GVO), für die Koordination des Informationsaustausches, für die internationale Liaison im Rahmen der Anwendung des Protokolls sowie für die Einrichtung des Informationsaustauschzentrums verantwortlich zeichnet (*Biosafety Clearing House, BCH*).

📖 JSDW 2001, Das Protokoll von Cartagena, S.226-227.

❑ *Schweizerische Gesetzgebung im Bereich der Gentechnik (Gen-Lex) und der Patentierung von Lebewesen*

Die Nutzung der neuen Biotechnologien erfordert eine Anpassung der schweizerischen Gesetzgebung⁶⁰ hauptsächlich in den beiden Bereichen biologische Sicherheit (Gen-Lex-Vorlage) und Patentrecht (Patentierung von Lebewesen).

Gen-Lex – Gesetz über die Gentechnik

Mit der Gen-Lex-Vorlage sollen die Lücken in der Gesetzgebung über die Gentechnik im ausserhumanen Bereich geschlossen werden. Gen-Lex definiert den Begriff der Würde der Kreatur und beschränkt den rechtlichen Geltungsbereich auf Tiere und Pflanzen. Ein Schlüsselthema der Vorlage bildet die nunmehr vervollständigte Haftungsregelung (ausschliessliche Haftung des GVO-Produzenten, Verlängerung der Verjährungsfrist auf dreissig Jahre). Zudem werden Zusammensetzung und Aufgaben der Eidgenössischen Ethikkommission für die Gentechnik im ausserhumanen Bereich, die vom Bundesrat und von den Behörden zu Ethikfragen konsultiert wird, festgelegt. Die Gen-Lex-Vorlage wirkt sich auf das Umweltschutzgesetz sowie auf eine Reihe weiterer Bundesgesetze aus: So werden insbesondere das Tierschutzgesetz, das Landwirtschaftsgesetz und das Lebensmittelgesetz geändert.

Gemäss der Botschaft des Bundesrates⁶¹ wird das schweizerische Gentechnik-Recht *grosso modo* dem Recht der Europäischen Union (EU) entsprechen bzw. sogar über das Gemeinschaftsrecht hinausgehen, was die Umsetzung der verfassungsmässigen Grundsätze – Bewahrung der biologischen Vielfalt und Achtung der Würde der Kreatur – sowie die Berücksichtigung von überwiegenden

⁵⁸ Stand vom Dezember 2002.

⁵⁹ Bundesrat, *Botschaft betreffend die Ratifikation des Protokolls von Cartagena...* vom 21. Juni 2001.

⁶⁰ Ein vollständiger Überblick über das geltende schweizerische Recht im Bereich Biotechnologie befindet sich auf folgender Website: <www.environnement-suisse.ch/buwall/fachgebiete/fg_biotechnologie/national/lois/index.html>.

⁶¹ Bundesrat, *Botschaft zu einer Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG)*, vom 1. März 2000, (Botschaft 00.008).

öffentlichen Interessen als neues zusätzliches Kriterium für die Bewilligung des Inverkehrbringens und der Freisetzungsversuche von gentechnisch veränderten Organismen anbelangt. Im Bereich der Haftpflicht hebt sich das Schweizer Recht wie folgt vom EU-Recht ab: Die Haftung wird auch auf nicht fehlerhafte Produkte ausgeweitet und ausschliesslich dem Produzenten zugewiesen; ausserdem sind längere Verjährungsfristen vorgesehen.

Die Beratungen in den Eidgenössischen Räten ziehen sich in die Länge. Sie haben 2001 begonnen und werden wahrscheinlich im Jahr 2003 nach mehrmaligem Hin und Her zwischen den Räten zum Abschluss kommen. Im Dezember 2002 sieht der Sachstand wie folgt aus: ⁶²

Zum Abschluss der Arbeiten der Sommersession und der Herbstsession 2001 beschloss der Ständerat, das Gesetz solle nicht nur den Menschen und seine Umwelt, sondern auch „die biologische Vielfalt und ihre nachhaltige Nutzung“ schützen. Ausserdem einigte er sich darauf, allen national tätigen Umweltschutzorganisationen ein Beschwerderecht gegen die Bewilligung für die Vermarktung von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) einzuräumen. Dagegen wurde das Moratorium für die Verwertung von GVO mit 23 gegen 16 Stimmen abgelehnt. Bezüglich der Haftung folgte der Ständerat der Kommissionsmeinung und behielt die allgemeine Gefährdungshaftung bei. Die Haftung für Nebenwirkungen von therapeutischen Erzeugnissen, die GVO enthalten, wurde ebenfalls angenommen. In der Abstimmung wurde das Gesetz mit 32 zu 0 Stimmen gutgeheissen.

Der Nationalrat griff die Thematik anlässlich der Herbstsession 2002 wieder auf und legte für die Vermarktung zu Forschungszwecken striktere Regeln als der Ständerat fest. Mit 84 gegen 83 Stimmen schloss er sich knapp der Kommissionmehrheit für den Schutz gentechfreier Produkte gegen GVO-bedingte Verunreinigungen an. Anders als der Ständerat lehnte er jedoch das Beschwerderecht der Vereinigungen ab. Das Gesetz wurde mit 67 Ja-Stimmen gegen 48 Nein-Stimmen und 48 Enthaltungen angenommen. Zu erwähnen ist schliesslich die heikle Frage des von der Eidgenössischen Ethikkommission beantragten fünfjährigen Moratoriums für das Inverkehrbringen von GVO, welches der Nationalrat mit einer schwachen Mehrheit (Differenz von 7 Stimmen) verwarf und damit die gleiche Stellung wie der Ständerat und der Bundesrat bezog. Zu diesem Thema wurde eine Volksinitiative angekündigt⁶³.

Anlässlich der Wintersession 2002 wurden im Ständerat die gegenüber dem Nationalrat noch bestehenden Divergenzen zur Gen-Lex-Vorlage mehrheitlich bereinigt. Der Ständerat behielt das Beschwerderecht der seit mindestens zehn Jahren bestehenden nationalen Umweltschutzorganisationen im Gentechnikbereich bei. Nachdem sich der Nationalrat zuerst gegen das Rekursrecht ausgesprochen hatte, bedeutete dieser Beschluss eine Kurskorrektur. Die Kammer der Kantonsvertreter lehnte es im Übrigen mit 25 gegen 15 Stimmen ab, die Gen-Lex-Vorlage zur einem Anreizgesetz für die Biotechnologieforschung zu machen (das Gesetz soll die einschlägige Forschung lediglich ermöglichen). Als letzter Punkt wurde die Freisetzung von GVO diskutiert: Der Bundesrat wollte

⁶² Zum detaillierten Verlauf der parlamentarischen Beratungen betreffend Gen-Lex: <www.parlament.ch/Poly/Framesets/Frame-F.HTM>.

⁶³ *La Vie économique*, „La loi sur le génie génétique“, November 2002.

das Gesetz verschärfen, um eine unkontrollierte Freisetzung von GVO zu vermeiden, und forderte die explizite Verankerung eines Grundsatzes, der die Beibehaltung einer GVO-freien Produktion und die freie Wahl der Verbraucher zwischen Produkten mit oder ohne GVO vorsieht. Der Ständerat weigerte sich jedoch, so weit zu gehen⁶⁴, so dass das Dossier in den Nationalrat zurückkehrte. Das Gesetz sollte im Laufe des Jahres 2003 abgeschlossen werden.

Revision des Patentgesetzes

Das derzeit geltende, aus dem Jahr 1954 stammende und für eine Berücksichtigung der Fortschritte der Gentechnik nicht mehr zeitgemässe Patentgesetz gestattet prinzipiell die Patentierung von auf die Biotechnologie zurückgehenden Erfindungen. Die Praktiker gingen davon aus, dass biotechnologische Entdeckungen in erster Linie technologische Entdeckungen darstellten und als solche patentierbar sind. So gab der Bundesrat zu Jahresbeginn seinen Reformentwurf in die Vernehmlassung, um einen in der Praxis bereits vollzogenen Schritt auf eine Grundlage und in einen Rahmen zu stellen. Gleichzeitig nähert er sich damit an die 1998 verabschiedete Richtlinie der Europäischen Union an. Neu ist unter anderem der Ausschluss von der Patentierung von Erfindungen, die „gegen die öffentliche Ordnung oder gegen die guten Sitten verstossen würden“ – vom Klonen bis zur kommerziellen Verwertung von Embryonen. Daneben wird erklärt, dass Gene – nicht einfache, per Computer lokalisierte Gensequenzen – patentfähig sind. Um gegenüber der nicht patentierbaren Entdeckung als Erfindung zu gelten, müssen Gene mit der entsprechenden Funktion und dem Verfahren zur Reproduktion dieser Funktion zum Patent angemeldet werden⁶⁵.

Das Gesetz über die Erfindungspatente befindet sich derzeit in der Revision. Das Kernstück der zahlreichen Punkte bildet die Patentierung biotechnologischer Erfindungen. Die Ergebnisse der breit angelegten Vernehmlassung zum Vorentwurf vermitteln einen aussagekräftigen Überblick über die verschiedenen Meinungen der beteiligten Kreise⁶⁶. Allerdings scheinen die Standpunkte stark polarisiert. Aufgrund der hohen Technizität und Komplexität der Thematik wird die öffentliche Diskussion ausserdem mehr Zeit benötigen. Deshalb beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), die Fragestellungen auf der Basis der eingegangenen Stellungnahmen zu vertiefen und vor der Ausarbeitung einer Botschaft an die Eidgenössischen Räte ausführlicher abzuklären⁶⁷.

⁶⁴ *Le Temps*, „Gen-Lex ne doit pas encourager le recherche en biotechnologie“, 6. Dezember 2002.

⁶⁵ *Le Temps*, „La fin du no man's land“, 27. März 2002.

⁶⁶ EJPD, *Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Vorentwurf eines Bundesbeschlusses zu den drei Übereinkommen auf dem Gebiet des Patentrechts und zur Änderung des Bundesgesetzes über die Erfindungspatente*, August 2002. Einschar auf der Website des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum: <www.ipi.ch>

⁶⁷ EJPD, *Pressemitteilung*, „Teilrevision des Patentgesetzes: Fragestellungen vertieft analysieren“, 29. November 2002.

QUELLEN

- FAO, *Pressemitteilung*, „Un traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture approuvé par la Conférence de la FAO“, Rom, 3. November 2001.
- UNEP, *Summary of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at its Sixth Meeting*, (UNEP/CBD/COP/6/20), 23. September 2002.
- UNEP, *Presseunterlagen*, „Convention sur la diversité biologique – Sixième réunion de la Conférence des parties“, April 2002.
- UNEP, *Press Release*, „First-ever global guidelines adopted on genetic resources“, 19. April 2002.
- Bundesrat, *Botschaft betreffend das Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit zum Übereinkommen über die biologische Sicherheit*, vom 21. Juni 2001, (Botschaft 01.041).
- Bundesrat, *Botschaft zu einer Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG)*, vom 1. März 2000, (Botschaft 00.008).
- EJPD, *Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Vorentwurf eines Bundesbeschlusses zu den drei Übereinkommen auf dem Gebiet des Patentrechts und zur Änderung des Bundesgesetzes über die Erfindungspatente*, August 2002. Einsehbar auf der Website des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum: <www.ipi.ch>.
- EJPD, *Pressemitteilung*, „Teilrevision des Patentgesetzes: Fragestellungen vertieft analysieren“, 29. November 2002.
- BUWAL, Zusammenfassung des Workshops „Zugang zu genetischen Ressourcen und gerechte Verteilung der Vorteile“, November 2002.
- UVEK, *Pressemitteilungen*, veröffentlicht im Jahr 2002.
- Earth Negotiations Bulletin*, „Sixth Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity“, veröffentlicht vom IISD, April 2002.
- La Vie économique*, „La loi sur le génie génétique“, November 2002.
- Passerelles, „Suivi et analyse des négociations de la Convention sur la biodiversité“, Band III, Nr. 4, Mai-Juli 2002.

INTERNET-ADRESSEN

- Übereinkommen über die biologische Vielfalt: <www.biodiv.org>.
- Protokoll von Cartagena: <www.biodiv.org/biosafety/protocol.asp>.
- Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL): <www.umwelt-schweiz.ch>.
- BUWAL, Fachgebiet Biotechnologie: <www.umwelt-schweiz.ch/buwal/de/fachgebiete/fg_biotechnologie/index.html>.
- Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum: <www.ipi.ch>.

10.5. ANDERE KONVENTIONEN IM UMWELTBEREICH

Seit dem Erdgipfel in Rio vor zehn Jahren wurden mehrere wichtige globale Umweltabkommen abgeschlossen. Die nachstehende Tabelle zeigt, dass bei unumstrittenen Übereinkommen zwischen Abschluss und In-Kraft-Treten zwei bis drei Jahre verstreichen. Bei umstrittenen Konventionen dagegen können zwischen Abschluss und In-Kraft-Treten fünf bis zehn Jahre verstreichen.

Die Schweiz hat die meisten der Abkommen ratifiziert, und sie unterstützt die Entwicklungsländer bei der Umsetzung des internationalen Umweltrechts. Dies zeigt, dass sich das Land für eine Weltumweltordnung stark macht. Das Protokoll von Kyoto und das Übereinkommen über persistente und organische Schadstoffe wird die Schweiz im Jahr 2003 ratifizieren.

Die wichtigsten multilateralen Abkommen im Umweltbereich (Stand: Dezember 2002)

Bereich	Abkommen	Abgeschlossen in	In-Kraft-Treten	Ratifikation durch die Schweiz
Klima	❑ Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen	New York 1992	1994	1993
	❑ Protokoll von Kyoto zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen	Kyoto 1997	–	2003 (vorgesehen)
Ozon-schicht	❑ Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht	Wien 1985	1988	1992
	❑ Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozon-schicht führen	Montreal 1987	1989	1992
	❑ Änderungen des Protokolls von Montreal über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen	London 1990	1992	1992
		Kopenhagen 1992	1994	1996
		Montreal 1997	1999	2002
		Peking 1999	2002	2002
Pflanzen, Tiere und ihre Lebens-räume	❑ Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen	Washington 1973	1975	1974
	❑ Übereinkommen über die biologische Vielfalt	Rio de Janeiro 1992	1993	1994
	❑ Konvention der Vereinten Nationen gegen die Wüstenbildung	Paris 1994	1996	1996
	❑ Protokoll über die biologische Sicherheit	Cartagena (Montreal) 2000	–	2002
Abfälle	❑ Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung	Basel 1989	1992	1990
	❑ Änderung zum Übereinkommen von Basel	Genf 1995	–	2002
Chemikalien	❑ Übereinkommen über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennzeichnung für bestimmte gefährliche Chemikalien und Pestizide im internationalen Handel	Rotterdam 1998	–	2002
	❑ Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe	Stockholm 2001	–	2003 (vorgesehen)

Quelle: Internetseiten der entsprechenden Abkommen; Internetseite des BUWAL: <www.umwelt-schweiz.ch>; BUWAL, *Umwelt Schweiz - Politik und Perspektiven*, Bern: 2002

□ *Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung*

Anlässlich der 5. Vertragsparteienkonferenz der Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung im Oktober 2001 wurde beschlossen, eine solche Konferenz nur noch jedes zweite Jahr durchzuführen. Ausserdem wurde als Nebenorgan der Konferenz der Vertragsparteien ein Ausschuss für die Überprüfung der Umsetzung der Konvention (CRIC⁶⁸) eingesetzt. Der Ausschuss soll alternierend zur Vertragsparteienkonferenz ebenfalls jedes zweite Jahr tagen. Vom 11. bis 22. November 2002 trafen sich die 184 Vertragsparteien der Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung zur ersten Zusammenkunft dieses Ausschusses am Sitz der FAO in Rom.

Regierungen aus den Ländern der fünf Regionen der Konvention (Afrika, Asien, Südamerika und Karibik, nördliches Mittelmeer, Mittel- und Osteuropa) präsentierten Fallstudien zur nachhaltigen Bodennutzung in Trockenregionen und betonten den Zusammenhang zwischen Desertifikation, Ernährungssicherheit und Armut. Daher sei es wichtig, dass die Programme zur Bekämpfung der Wüstenbildung in die nationalen Entwicklungsprogramme eingebunden werden⁶⁹.

Die Konferenz ermöglichte es den Delegierten, die erfolgreichsten Methoden im Kampf gegen die Wüstenbildung zu identifizieren und auszutauschen.

Für verschiedene Regionen und Themenbereiche wurden Schlussfolgerungen gezogen und neue Empfehlungen für die zukünftige Implementierung der Konvention ausgearbeitet. Die sich über sieben Themenbereiche⁷⁰ erstreckenden Empfehlungen werden an die im September 2003 tagende 6. Vertragsparteienkonferenz weitergeleitet.

Um die Implementierung der Konvention voranzutreiben, wird das Aufgabenfeld des Globalen Umweltfonds (GEF) erweitert⁷¹. Dieser soll in Zukunft auch Projekte zur Verhinderung der Wüstenbildung finanziell unterstützen.

Die DEZA erachtet den Kampf gegen die Wüstenbildung als Kernanliegen einer nachhaltigen Entwicklung. Sie hat dafür in der bilateralen Hilfe von 1997 bis 2000 insgesamt 168 Millionen Franken aufgewendet. Schwerpunkte bilden die Sahelregion sowie Trockengebiete in Zentralasien und in den Anden. Die Schweiz hat sich für die Ausweitung des Aufgabenfeldes des Globalen Umweltfonds (GEF) auf die Finanzierung von Bodenschutzprojekten eingesetzt.

📖 **JSDW 2000**, S. 196-200.

□ *Schutz der Ozonschicht*

In Rom trafen sich vom 25. bis 29. November 2002 die Vertragsparteien des Protokolls von Montreal (14. Treffen) und der Konvention von Wien (6. Konfe-

⁶⁸ Committee for the Review of the Implementation of the Convention.

⁶⁹ Zentrales Element der Konvention sind die nationalen Aktionsprogramme (NAP). Bis Mai 2002 wurden 57 nationale Aktionsprogramme beschlossen.

⁷⁰ 1. Partizipative Prozesse unter der Beteiligung der Zivilgesellschaft, der NRO und Basisorganisationen; 2. Legislative und institutionelle Rahmen und Übereinkommen; 3. Mobilisierung und Koordination der Ressourcen; 4. Beziehungen und Synergien mit anderen Umweltkonventionen und mit nationalen Entwicklungsstrategien; 5. Massnahmen zur Rehabilitierung degradierter Böden; 6. Folgen und Evaluation der Trockenheit und der Verwüstung; 7. Der Zugang der betroffenen Länder zum notwendigen Wissen, zu Informationen und angepassten Technologien.

⁷¹ CCD, *The World Summit of Development calls on the GEF to become a Financial Mechanism of the UNCCD*: <www.unccd.int/publicinfo/pressrel/pressrelease.php>

renz) zu ihren jeweiligen Konferenzen. Das Ziel des Protokolls von Montreal ist die Erhaltung der Ozonschicht durch die vollständige Eliminierung des Ausstosses von ozonschichtabbauenden Stoffen auf weltweiter Ebene.

Hauptaufgabe der 146 Mitglieder zählenden Vertragsparteienkonferenz war die Wiederauffüllung des multilateralen Fonds für die Umsetzung des Protokolls von Montreal. Für die Periode 2003 bis 2005 wurde der Fonds mit 573 Millionen US-Dollar dotiert⁷². Mit diesen Ressourcen soll die Produktion und der Konsum der ozonzerstörenden Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW) in den Entwicklungsländern bis zum Jahr 2005 um 50 Prozent reduziert werden (Basis 1995-97). Der Fonds wird zudem Projekte zur Reduktion anderer ozonzerstörender Gase finanzieren.

Eine im September 2002 vorgestellte Studie australischer Wissenschaftler kommt zum Schluss, dass die Konzentration der Fluorchlorkohlenwasserstoffe in der Atmosphäre leicht rückgängig ist⁷³. Falls sich diese Messungen bestätigen, wären sie ein Zeichen dafür, dass sich der 80-prozentige Rückgang der FCKW-Produktion auch in der Atmosphäre bemerkbar macht. Dennoch sind weitere Anstrengungen zum Schutz der Ozonschicht notwendig. Gemäss optimistischen Prognosen wird sich das Ozonloch über der Antarktis frühestens um 2050 schliessen. Beobachter machen auf die Gefahr aufmerksam, dass bei weiteren nachweisbaren Erfolgen die Anstrengungen für den Schutz der Ozonschicht nachlassen könnten⁷⁴.

Die Schweiz setzt sich weiterhin für eine konsequente Anwendung der Schutzmassnahmen ein. Sie richtet ihre Aufmerksamkeit auf das Ersetzen der FCKW durch umweltverträgliche Substanzen, auf eine rasche Umsetzung des Protokolls von Montreal in den Entwicklungsländern und auf eine verbesserte Koordination der internationalen Tätigkeit im Rahmen der verschiedenen internationalen Verträge im Umweltbereich.

Der Bundesrat hat im August 2002 zwei Änderungen des Protokolls von Montreal über die ozonschichtabbauenden Stoffe ratifiziert⁷⁵. Bei diesen Änderungen handelt es sich um die Einführung eines Kontrollsystems für die Ein- und Ausfuhr von Stoffen, die durch das Protokoll geregelt sind sowie um die Aufnahme der Substanz Bromchlormethan (Lösungsmittel) in die Liste der geregelten Stoffe.

Die im Februar 2002 in Kraft getretene Änderung von Beijing wurde von 45 Staaten ratifiziert (Stand Dezember 2002).

□ *Handel und Umgang mit giftigen Chemikalien*

Im Mai 2001 wurde mit der Verabschiedung des Vertrages über persistente organische Schadstoffe (POPs) ein weiterer Schritt in Richtung einer globalen Umweltgesetzgebung getan. Zum ersten Mal wird der Gebrauch einiger der giftigsten Chemikalien weltweit untersagt werden.

⁷² UNEP Press Release, *\$573 million in Funding Agreed for Cutting Developing Countries CFCs by more than 50 %*: <www.unep.ch/conventions/press/list-pr.htm>

⁷³ Le Temps, „Le trou dans la couche d’ozone se réduit“, 18. September 2002.

⁷⁴ IISD, *Earth Negotiations Bulletin, Summary of the 14th Meeting of the Parties to the Montreal Protocol and the 6th Conference of the Parties to the Vienna Convention*: <www.iisd.ca/linkages/ozonemop14/>.

⁷⁵ The Beijing (1999) and the Montreal Amendment (1997) to the Montreal Protocol.

Neben der Konvention von Basel und ihrer Änderung (1995), dem Protokoll zur Konvention von London zum Schutz der Meere vor der Versenkung von Abfällen (1996) und der Konvention von Rotterdam (PIC-Konvention 1998) gehört die POP-Konvention (Konvention von Stockholm) zu den wichtigsten multilateralen Instrumenten für den Umgang mit giftigen Chemikalien und Abfällen. Bis die Verträge ihre volle Kraft entfalten können, ist jedoch noch ein weiter Weg zu gehen. Bis Ende 2002 konnte mangels einer genügenden Anzahl Ratifikationen noch kein Abkommen in Kraft treten⁷⁶. Die NRO „Basel Action Network“ schätzt, dass die vier Konventionen bei gleichbleibender Ratifizierungsgeschwindigkeit erst 2009 in Kraft treten werden.

Die Schweiz setzt sich für ein kohärentes und griffiges internationales Chemikalien- und Abfallregime ein, unterstützt alle vier Abkommen und will bestehende Lücken in den Bereichen anorganische und hormonelle Stoffe schliessen. Sie bemüht sich um die Ansiedlung der Sekretariate der PIC- und POP-Konventionen in Genf und möchte diese Stadt zu einem internationalen Umweltzentrum ausbauen.

□ *POP-Konvention*

Das Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe (POPs) will in einer ersten Phase 12 schwer abbaubare und sich in der Nahrungsmittelkette akkumulierende, giftige Stoffe⁷⁷ eliminieren und deren Produktion verbieten. Die Industrieländer haben die meisten dieser Schadstoffe bereits verboten. Die grössten Aufgaben werden daher den Entwicklungsländern zufallen. Diese nehmen mit einer Ratifizierung erhebliche finanzielle Konsequenzen auf sich. Kosten verursacht werden die Verwendung von Ersatzprodukten, die sachgerechte Entsorgung von Lagerbeständen und die Umrüstung von Industrieanlagen. Die Konvention stellt dafür den Entwicklungsländern technische Hilfe und finanzielle Mittel im Rahmen des Globalen Umweltfonds (GEF) in Aussicht.

Die Konvention wird in Kraft treten, sobald sie von 50 Staaten ratifiziert worden ist (Stand November 2002: 23 Ratifikationen).

Die Schweiz hatte die Konvention im Mai 2001 unterzeichnet. Eine Botschaft des Bundesrates vom 16. Oktober 2002 (02.074)⁷⁸ ersucht das Parlament um Ratifizierung des Übereinkommens. Mit Ausnahme des Pestizids Mirex hat die Schweiz die Verwendung und den Handel mit allen von der POP-Konvention erfassten Substanzen bereits verboten. Laut Bundesrat geht es für die Schweiz somit auch nicht primär um die Lösung interner Probleme, sondern um die konsequente Weiterführung ihres aussenpolitischen Engagements für eine generelle nachhaltige Entwicklung sowie für die Lösung von Umweltproblemen.

📖 **JSDW 2001**, S. 236.

⁷⁶ Die Konvention von Basel ist in Kraft getreten, nicht aber ihre Änderung von 1995.

⁷⁷ Es handelt sich um acht Pestizide (darunter DDT), zwei Industriechemikalien und zwei Gruppen von unerwünschten Verbrennungs- und Nebenprodukten.

⁷⁸ Bundesrat, *Botschaft zum Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe*, Bern, 16. Oktober 2002.

□ *PIC-Konvention*

Das Übereinkommen über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennzeichnung für bestimmte gefährliche Chemikalien sowie Pestizide im internationalen Handel (PIC- oder Rotterdam-Konvention) wurde 1988 verabschiedet⁷⁹. Es verpflichtet die Vertragsparteien, andere Vertragsparteien über den Erlass von Verboten und Einschränkungen der Anwendung von Chemikalien zu informieren und Exporte derart geregelter Stoffe dem Empfängerland zu melden. Zudem sind die Vertragsparteien hinsichtlich bestimmter Chemikalien verpflichtet, Entscheidungen darüber zu treffen, ob die Einfuhr dieser Chemikalien verboten werden soll. Exporte entgegen dem Willen des Einfuhrlandes sind verboten.

Die Konvention soll helfen, Umwelt- und Gesundheitsrisiken, die durch bestimmte gefährliche Chemikalien entstehen können, zu begrenzen. Sie soll insbesondere Anwender in Landwirtschaft und Industrie sowie Verbraucher in den Entwicklungsländern schützen. Die Konvention konnte noch nicht in Kraft treten, da von den erforderlichen 50 Ratifizierungen erst 35 vorhanden sind (Stand November 2002).

Die Schweiz hat die PIC-Konvention im Januar 2002 ratifiziert⁸⁰.

Im April 2002 lancierte die NRO Erklärung von Bern zusammen mit anderen Nichtregierungsorganisationen die Kampagne „Stopp Paraquat“⁸¹. Die Kampagne fordert den Schweizer Agrochemie-Konzern Syngenta auf, das hochgiftige Total-Herbizid Paraquat vom Markt zu nehmen. Das Herbizid wird in über hundert Ländern verkauft und kommt auf Plantagen, aber auch auf Feldern von Kleinbauern zum Einsatz. Landarbeiter und Bauern, die regelmässig mit dem Herbizid in Kontakt kommen, haben mit ernsthaften Gesundheitsproblemen zu kämpfen. In der Schweiz ist der Einsatz von Paraquat wegen seiner hohen Toxizität bereits seit 1990 verboten. In einer Stellungnahme vom November 2002 erklärte der Bundesrat, er wolle sich für die Aufnahme des Herbizids in die Anlage III der PIC-Konvention einsetzen⁸².

📖 JSDW 2001, S. 237.

□ *Konvention von Basel*

Die Basler Konvention von 1989 regelt den Handel mit gefährlichen Abfällen und strebt die sichere Entsorgung sowie die Minimierung solcher Abfälle an. Vom 9. bis 13. Dezember 2002 fand in Genf unter der Präsidentschaft der Schweiz die sechste Vertragsparteienkonferenz statt⁸³. Die 152 Vertragsparteien unterzeichneten zusammen mit den zehn wichtigsten Handy-Herstellern eine von der Schweiz lancierte Partnerschaft. Diese erste Zusammenarbeit zwischen einem Industriesektor und der Basler Konvention hat zum Ziel, bei der Herstellung und Entsorgung von Handys entstehende Umweltprobleme zu lösen⁸⁴. Wei-

⁷⁹ The Rotterdam Convention, *Overview*: <www.pic.int>

⁸⁰ BUWAL, *PIC-Konvention*: <www.umwelt-schweiz.ch/buwal/de/fachgebiete/fg_stoffe/internat/pic/index.html>

⁸¹ Erklärung von Bern, *Syngenta – Stopp Paraquat*: <www.evb.ch>.

⁸² Postulat Zisyadis 02.3477 „Paraquat-Verbot“: <www.parlament.ch/afs/toc/d/gesch/d_GesHaengFrameSet.htm>.

⁸³ BUWAL Pressemitteilung, *Handy-Partnerschaft mit Signalwirkung*, Bern, 13. Dezember 2002.

⁸⁴ UNEP Press Release, *Leading manufacturers and Basel Convention to cooperate on the environmentally sound management of end-of-life mobile phones*, Genf, Dezember 2002.

ter wurde ein strategischer Plan verabschiedet. Jedem Staat soll in den nächsten zehn Jahren Zugang zur umweltgerechten Entsorgung seiner Abfälle verschafft werden. Konkrete Projekte im Rahmen eines Aktionsplans sollen helfen, dieses Ziel zu erreichen. Unter anderem sollen auf allen Kontinenten regionale Zentren der Basler Konvention etabliert und, falls bereits vorhanden, ihre Effizienz verstärkt werden.

Ausserdem wurde an der Konferenz das vor drei Jahren erarbeitete Haftpflichtprotokoll genehmigt. Dieses regelt die Haftung bei Schäden, die durch grenzüberschreitende Transporte von Abfällen entstehen.

Eine Änderung der Basler Konvention von 1995 (Amendement *The Basel Ban*) verbietet den OECD-Ländern den Export gefährlicher Abfälle in Entwicklungsländer. Die Entwicklungsländer sollen zudem beim Aufbau ihrer Infrastrukturen für die Abfallbehandlung besser unterstützt werden⁸⁵.

Das neue Abkommen wendet sich gegen die weitverbreitete Praxis des Exports von giftigen Abfällen in die Länder des Südens. Unter dem Vorwand des Recycling werden grosse Mengen von Elektro- und Elektronikschrott, ausgediente Hochseeschiffe und andere Sonderabfälle in Ländern wie Bangladesch, China, Indien und Pakistan „entsorgt“⁸⁶. Diese durch fehlende Umwelt- und Sicherheitsstandards ermöglichte Praxis stellt ein lukratives Geschäft dar. Das Recycling hat eine massive Gewässer- und Bodenverschmutzung zur Folge und verursacht bei den Arbeitern Krankheiten und Verletzungen⁸⁷.

Die Änderung der Basler Konvention wird von verschiedenen Staaten und Organisationen bekämpft⁸⁸.

Die Schweiz hat die Änderung des Basler Übereinkommens im November 2002 ratifiziert⁸⁹.

Die Änderung wird in Kraft treten, sobald sie von 62 Vertragsparteien der Basler Konvention ratifiziert worden ist (Stand November 2002: 33 Ratifikationen).

📖 JSDW 2001, S. 235.

⁸⁵ UVEK Pressemitteilung, *Gefährliche Abfälle: Exportverbot für Industrieländer*, Bern, 4. September 2002.

⁸⁶ Nach Schätzungen von „Basel Action Network“ exportieren die USA 50 bis 80 Prozent ihres Computerschrotts nach Asien. (BAN, High-Tech Toxic Trash from USA found to be flooding Asia“: <www.ban.org/> Le Courier, „Des millions d’ordinateurs déferlent dans les pays du Sud“, 22. Juni 2002)

⁸⁷ Die Abwrackindustrie zum Beispiel zählt zu den gefährlichsten Industriezweigen überhaupt (Umweltjournal, „Giftexporte: Todbringende Wracks“: <www.umweltjournal.de/fp/archiv/AfA_recycling/3665.php>).

⁸⁸ Basel Action Network nennt folgende Staaten und Organisationen, die gegen das Ban-Amendement kämpfen: Australien, Brasilien, Kanada, USA, International Chamber of Commerce (ICC), International Council on Metals and the Environment (ICME), United Nations Center for Trade and Development (UNCTAD).

⁸⁹ Basel Convention Ratifications: <www.basel.int/ratif/ratif.html>

QUELLEN

Bundesrat, *Botschaft zum Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe*, Bern, 16. Oktober 2002.

UMWELT 2/02, „Falsche Bodennutzung zerstört die Lebensgrundlagen“ und „Mehr Sicherheit im Umgang mit gefährlichen Stoffen“, BUWAL, Mai 2002.

UMWELT 3/02, „Die Verantwortung hört nicht an der Grenze auf“, BUWAL, September 2002.

IISD, Earth Negotiations Bulletin, *Summary of the first session of the Committee for the Review of the Implementation of the Convention to combat Desertification*: <www.iisd.ca/linkages/desert/cric1>.

IISD, Earth Negotiations Bulletin, *Summary of the 14th Meeting of the Parties to the Montreal Protocol and the 6th Conference of the Parties to the Vienna Convention*: <www.iisd.ca/linkages/ozone/mop14/>.

IISD, Earth Negotiations Bulletin, *Summary of the sixth Conference of the Parties to the Basel Convention*: <www.iisd.ca/linkages/basel/cop6>.

Le Temps, 3. Dezember, 10. Dezember, 16. Dezember 2002.

INTERNET-ADRESSEN

Basel Action Network: <www.ban.org>

Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL): <www.umwelt-schweiz.ch>

Dokumente der UNO zum Thema Wüstenbildung: <www.uno.de/umwelt/wueste>

Erklärung von Bern: <www.evb.ch>

First session of the Committee for the Review of the Implementation of the Convention (CRIC1): <www.unccd.int/cop/cric1/menu.php>

Ozon-Sekretariat: <www.unep.org/ozone/>

PIC-Konvention: <www.pic.int>

Secretariat of the United Nations Convention to Combat Desertification: <www.unccd.int>

Sekretariat der Basler Konvention: <www.basel.int>

Stockholm-Konvention: <www.pops.int>

10.6. FINANZIERUNGSMECHANISMUS FÜR UMWELTPROJEKTE

Der Globale Umweltfonds (GEF) und der Ozonfonds bilden die beiden wichtigsten Finanzierungsmechanismen für die effektive Umsetzung der Umweltübereinkommen. Die Schweiz setzt sich engagiert für diese Mechanismen ein. Aus diesem Grund schlägt der Bundesrat den Eidgenössischen Räten einen Rahmenkredit über 125 Millionen Franken (für vier Jahre) für die Wiederauffüllung der Fonds vor.

□ Globaler Umweltfonds (GEF)

Beim Globalen Umweltfonds (GEF)⁹⁰ handelt es sich um die wichtigste Finanzierungsquelle für Tätigkeiten zum Schutz der weltweiten Umwelt. Der Fonds wurde 1991 von der internationalen Staatengemeinschaft ins Leben gerufen. Er wurde formell als Trustfonds der Weltbank eingerichtet und stützt sich auf drei Ausführungsstellen: das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP), das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und die Weltbank. Diese Organisationsform wurde gewählt, um die Schaffung einer neuen Umweltbürokratie zu umgehen. Der GEF strebt universale Mitgliedschaft an und zählt derzeit 173 Mitgliedsstaaten.

Die Organe des Globalen Umweltfonds sind der aus 32 Stimmrechtsgruppen bestehende Rat, der die Politik des Fonds bestimmt und die Projekte genehmigt, sowie das unabhängige, vom Generaldirektor und Präsidenten des GEF geleitete

⁹⁰ Global Environment Facility – GEF.

Sekretariat, das für die Umsetzung der Beschlüsse und die laufende Geschäftsführung zuständig ist. Die Mitgliedsstaaten treffen sich alle vier Jahre zur Vollversammlung, welche die allgemeine Funktionsweise des Fonds prüft und gegebenenfalls das zugrunde liegende Regelwerk ändert.

Der GEF kann von lokalen NGO, Privatfirmen, öffentlichen Verwaltungen, nationalen Organisationen oder anderen Stellen in Entwicklungsländern mit einem Konzept, das Umweltprobleme lösen helfen soll, beansprucht werden. Die betreffende Organisation muss einer der drei Ausführungsstellen ein Projekt unterbreiten oder mit den internationalen Partnerorganisationen des Fonds (FAO, ITPO, Afrikanische Entwicklungsbank, Asiatische Entwicklungsbank, EBRD, IADB, IFAD) Kontakt aufnehmen.

Seit 1991 hat der GEF rund 4 Milliarden Dollar in über tausend Projekte für den Schutz der globalen Umwelt investiert. Dank diesen Mitteln konnten rund 11 Milliarden Dollar als Kofinanzierung mobilisiert werden. Der GEF dient der Finanzierung von Massnahmen zur Bekämpfung globaler Umweltprobleme in den Entwicklungs- und Transitionsländern. Dabei steht die Umsetzung der wichtigsten multilateralen Umweltabkommen im Vordergrund (Konvention über Klima, Biodiversität, Persistente organische Schadstoffe, Ozonabbauende Substanzen, Wüstenbildung). Im Juni 2002 hatte das GEF-Projektportfolio einen Gesamtwert von 15 Milliarden Dollar, 4 Milliarden davon Eigenmittel des Fonds⁹¹. Der GEF befolgt bei der Ausarbeitung seiner Projekte und Programme die Leitlinien, auf die sich die Vertragsparteienkonferenzen der Umweltkonventionen geeinigt haben.

Projektelevaluationsprozess

Der GEF hat einen Evaluationsprozess zur Prüfung der Projektfortschritte eingeführt. Das System, das anfänglich auf Vorbehalte stiess, bietet als einziges gemeinsame Kriterien für den Vergleich der Resultate und der zeitlichen Entwicklung der verschiedenen Projekte an. Die Evaluation 1999 lässt ersehen, dass vom gesamten Projektportfolio 29 Prozent von der Ausführungsstelle mit einem „sehr befriedigend“ ausgezeichnet wurden. Nur zehn Projekte (7 %) wurden als „unbefriedigend“ oder gar als „sehr unbefriedigend“ benotet⁹².

Zweite Vollversammlung des GEF

Die 173 Mitgliedsstaaten des Globalen Umweltfonds trafen sich vom 16. bis zum 18. Oktober 2002 zur zweiten Vollversammlung in Peking. Die Versammlung beschloss, die Themen Bodendegradation und Bekämpfung der persistenten organischen Schadstoffe zu ihren Interventionsbereichen hinzuzufügen. Ausserdem bot die Tagung Gelegenheit, um die Verhandlungen zur dritten Wiederauffüllung des Fonds unter Dach und Fach zu bringen. Rund 2,5 Milliarden Dollar wurden dem Fonds von 32 Geberländern, darunter sechs Entwicklungsländer, zugesagt. So werden insgesamt rund 3 Milliarden Dollar für die dritte GEF-Phase zur Verfügung gestellt (einschliesslich der Überträge aus der letzten Periode)⁹³.

⁹¹ BUWAL, *Faktenblatt*, „Was der Globale Umweltfonds bewirkt“, 9. Oktober 2002.

⁹² *Rapport sur l'exécution des projets du FEM – 1999*. Einsehbar auf der Website des GEF: <www.gefweb.org>

⁹³ Global Environment Facility, *Pressemitteilung*, „L'Assemblée officialise l'engagement pris par le FEM de financer des projets relatifs à la dégradation des sols et aux polluants organiques persistants“, 18. Oktober 2002.

Anlässlich seiner Schaffung wurde der Globale Umweltfonds von den Nichtregierungsorganisationen heftig kritisiert. Die Arbeitsgemeinschaft betont dazu Folgendes: „Beim GEF gab es grosse Anfangsschwierigkeiten, die von den internationalen Entwicklungs- und Umweltorganisationen, auch von der Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke, kritisiert wurden. Projektauswahl und Finanzierung erfolgten wenig transparent und ohne Einbezug der betroffenen Bevölkerung“⁹⁴. Seit zehn Jahren schenkt der GEF den NGO indessen grössere Aufmerksamkeit. Die NGO haben erheblich an der Gestaltung des Fonds mitgewirkt und zur Analyse der Politiken, der Operationsplanung auf internationaler Ebene sowie zur Projektdurchführung und zum Monitoring auf lokaler Ebene beigetragen⁹⁵.

Position der Schweiz

Die Schweiz hat seit der Pilotphase des GEF sehr aktiv bei der Entwicklung der strategischen und programmatischen Vorgaben des Fonds mitgearbeitet. Im Rahmen des GEF-Rates und in den Exekutivorganen der implementierenden Organisationen verfolgte sie daher die Stärkung des GEF als zentraler Stützpfeiler wichtiger multilateraler Umweltabkommen⁹⁶. Die Schweiz ist durch den Direktor des BUWAL repräsentiert, welcher für die Stimmrechtsgruppe der Schweiz im GEF-Rat steht; als sein Stellvertreter amtiert ein DEZA-Mitarbeiter. Wie in der Weltbank und im IWF umfasst die Stimmrechtsgruppe der Schweiz zentralasiatische Staaten (Aserbaidshan, Usbekistan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan). Das seco und das Büro des schweizerischen Exekutivdirektors bei der Weltbank beteiligen sich ebenfalls an den Arbeiten des GEF.

In den Verhandlungen zur dritten Wiederaufstockung des Globalen Umweltfonds (Peking, Oktober 2002) setzte sich die Schweiz dafür ein, dass der GEF genügend Mittel erhält, um sein Mandat zu erfüllen. Der Anteil der Schweiz an der Äufnung beruht auf einem bereits vereinbarten Verteilungsschlüssel und beträgt 99 Millionen Franken (bei diesem Betrag handelt es sich um die Hauptposition eines neuen Rahmenkredits für die globale Umwelt, siehe unten). Zudem hat sich die Schweiz engagiert, dass anlässlich der GEF-Vollversammlung in Peking zwei neue Schwerpunktbereiche geschaffen werden⁹⁷.

☐ *Ozonfonds*

Der Ozonfonds wurde 1990 in London anlässlich der Vertragsparteienkonferenz des Montrealer Protokolls geschaffen. Die Aufgabe des Ozonfonds besteht darin, die Entwicklungsländer bei der Umsetzung von Massnahmen zur Konversion der ozonschichtabbauenden Substanzen (OAS) in alternative Substanzen in industriellen und handwerklichen Prozessen zu unterstützen. Zu diesem Zweck fördert der Ozonfonds Investitionsprojekte und finanziert nationale Vorhaben, die Verwirklichung regionaler Studien, technische Zusatzmassnahmen sowie

⁹⁴ Rosmarie Bär, Koordinatorin für Entwicklungspolitik bei der Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke, in *Eine Welt*, Nr. 1, März 2001, „Abwarten ist die gängige Devise“, S. 26-28.

⁹⁵ Globaler Umweltfonds, *Le FEM... Des partenariats dynamiques. De vraies solutions*, Juni 2002.

⁹⁶ Bundesrat, *Botschaft über einen Rahmenkredit für die globale Umwelt und über eine Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz*, vom 6. November 2002, Bundesblatt (02.079), 2002, S. 7924.

⁹⁷ BUWAL, *Pressemitteilung*, „Schweizer Beitrag zu konkreten Verbesserungen im weltweiten Umweltschutz“, 9. Oktober 2002.

Informationsarbeit und Ausbildungstätigkeiten. Der Fonds wird von einem Exekutivkomitee verwaltet, das sich aus sieben Vertretern von Entwicklungsländern und sieben Vertretern von Industrieländern zusammensetzt. Dieses Komitee definiert die operationelle Politik und die massgeblichen Projektkriterien, legt die Arbeitsprogramme der Ausführungsstellen (UNDP, UNEP, ITPO und Weltbank) fest und genehmigt Investitionsprojekte⁹⁸.

□ Schweizer Beitrag an die Finanzierungsmechanismen für den Schutz der globalen Umwelt

Der Bundesrat hat die Absicht, sein Engagement für den Schutz der globalen Umwelt auszubauen. Dazu hat er einen neuen Rahmenkredit in Höhe von 125 Millionen Franken für den Zeitraum 2003-2006⁹⁹ unterbreitet. Mit diesem finanziellen Engagement sollen Beiträge an den Globalen Umweltfonds und den multilateralen Ozonfonds sowie die Beteiligung an neuen internationalen Aufgaben im Klimaschutzbereich bestritten werden. Der Kredit muss im Laufe des Jahres 2003 noch von den Eidgenössischen Räten genehmigt werden.

Der Rahmenkredit bildet ein zentrales Element der schweizerischen Aussenpolitik im Umweltbereich und wird durch das BUWAL verwaltet. Die Umweltaussenpolitik gehört zu den prioritären aussenpolitischen Bereichen, wie sie der Bundesrat in seinem *Aussenpolitischen Bericht 2000* und im *Leitbild Nord-Süd* dargelegt hat. Der Zuständigkeitsbereich des BUWAL umfasst Themen der internationalen Umweltpolitik sowie die multilateralen Finanzierungsmechanismen in diesem Bereich; dies wird ergänzt durch die Umweltprogramme der DEZA und des seco. Diese Organisation soll die Kohärenz zwischen den prioritären aussenpolitischen Zielen der Schweiz fördern¹⁰⁰.

QUELLEN

Bundesrat, *Botschaft über einen Rahmenkredit für die globale Umwelt und über eine Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz*, vom 6. November 2002, Bundesblatt (02.079), 2002, S. 7911-7951.

Globaler Umweltfonds, *Le FEM ... Des partenariats dynamiques. De vraies solutions*, Juni 2002.

BUWAL, *Pressemitteilung*, „Schweizer Beitrag zu konkreten Verbesserungen im weltweiten Umweltschutz“, 9. Oktober 2002.

BUWAL, *Pressemitteilung*, „125 Millionen für die globale Umwelt“, 6. November 2002.

BUWAL, *Faktenblatt 1 und 2*, „Wie der Globale Umweltfonds funktioniert“, „Was der Globale Umweltfonds bewirkt“, 9. Oktober 2002.

Rapport sur l'exécution des projets du FEM – 1999, einsehbar auf der Website des GEF (siehe unten).

Global Environment Facility, *Pressemitteilung*, „L'Assemblée officialise l'engagement pris par le FEM de financer des projets relatifs à la dégradation des sols et aux polluants organiques persistants“, 18. Oktober 2002.

Sustainable Development, „Summary Report of the Second Assembly of the Global Environment Facility“, Band 14, Nr. 7, Oktober 2002.

INTERNET-ADRESSEN

Globaler Umweltfonds (GEF): <www.gefweb.org>.

Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL): <www.umwelt-schweiz.ch>.

⁹⁸ Bundesrat, *Botschaft über einen Rahmenkredit für die globale Umwelt und über eine Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz*, S. 7926.

⁹⁹ *Ibid.*, S. 7930.

¹⁰⁰ *Ibid.*, S. 7922.