

Vereinte Nationen und Umwelt

Die Agenda der internationalen Umweltpolitik ist lang und vielfältig. Grob lässt sie sich in folgende Bereiche unterteilen:

- Klimawandel und Schutz der Ozonschicht
- Biologische Vielfalt, inklusive Meeresschutz und Waldschutz
- Schutz der Böden und Verminderung der Wüstenbildung
- Wassernutzung
- Ressourceneffizienz
- Müll- und Schadstoffbelastung

Die für den menschengemachten Klimawandel maßgeblichen CO₂-Emissionen haben seit 1990 um mehr als die Hälfte zugenommen, vor allem durch die Verbrennung der fossilen Energieträger Kohle, Öl und Erdgas. Zusätzlich tragen Entwaldung und weitere Landnutzungsänderungen erheblich zur Aufheizung der Erdatmosphäre bei. Die Abholzung von Urwäldern und die Trockenlegung von Feuchtgebieten treiben zudem den Verlust von Arten und Ökosystemen unwiederbringlich voran. Die Versauerung, Überfischung und Verschmutzung der Meere bedrohen marine Ökosysteme und Artenvielfalt. Auch der Verbrauch wichtiger, vor allem landwirtschaftlich bedeutsamer Ressourcen, wie etwa Phosphor, oder der Eintrag von Stickstoff in Böden und Gewässer, drohen die Grenzen der ökologischen Tragfähigkeit zu überschreiten und die globale Gesundheit zu gefährden.

Zugleich ist das öffentliche Bewusstsein für Umweltprobleme weltweit stark gewachsen. Ebenso hat sich bei Staaten und Regierungen die Einsicht weitgehend durchgesetzt, dass viele der benannten Probleme grenzüberschreitender oder globaler Natur und daher nur im Rahmen internationaler Kooperation sinnvoll zu bearbeiten sind. Den Vereinten Nationen ist hierbei eine Schlüsselrolle zugewachsen.

Im Zentrum der UN-Umweltpolitik steht das 1973 von der UN-Generalversammlung eingerichtete Umweltprogramm UNEP. Seither ist in fünf Jahrzehnten multilateraler Umweltkooperation eine komplexe,

Klimawandel, Artensterben und Wüstenbildung, Entwaldung, überfischte Ozeane voller Plastikmüll und sterbender Korallen, eine ausgedünnte Ozonschicht – die Liste grenzüberschreitender Umweltprobleme ist lang. Ihre wirksame Bearbeitung ist Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung und gehört seit nunmehr 50 Jahren zu den Kernaufgaben der Vereinten Nationen. Diese UN-Basis-Information gibt einen Überblick über die Institutionen und Prozesse der UN-Umweltpolitik.



institutionelle Architektur entstanden, die seit den 1990er Jahren im übergeordneten Kontext des Leitbilds der Nachhaltigen Entwicklung zu betrachten ist.

Seit 2015 dient zudem die Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen samt ihrer 17 Ziele für Nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) als gemeinsame Aufgabe und Handlungsrichtlinie.

DIE ENTWICKLUNG DER UN-UMWELTPOLITIK

Die UN-Konferenz über die Umwelt des Menschen (UNCHE), die im Juni 1972 in Stockholm tagte, gilt als Geburtsstunde einer eigenständigen UN-Umweltpolitik. Sie zielte vor allem darauf, die Umweltverschmutzung seitens der Industrieländer einzuschränken. Hinsichtlich der in der »Gruppe der 77« (G77) organisierten Entwicklungsländer wurde die Notwendigkeit



Die Mengen an Plastik, die mittlerweile in unseren Weltmeeren landen, sind zu einem großen Problem geworden. In Watamu, Kenia sammeln die Anwohner regelmäßig Plastikmüll von den Stränden ein.
Foto: Cyril Villemain/UNEP

der Armutsbekämpfung betont. In der »Stockholmer Deklaration« erklärten die Konferenzstaaten die Absicht, zum Umweltschutz über Staatsgrenzen hinweg zusammenzuarbeiten und jeweils Umweltschäden zu vermeiden, die ihren Nachbarländern Schaden zufügen könnten. Zudem bilden die in der Deklaration enthaltenen »Stockholmer Prinzipien« – wie etwa das »polluter pays«-Prinzip – bis heute wesentliche Grundlagen des Umweltvölkerrechts.

Weiterhin führte die Konferenz zur Gründung des UNEP, das von der UN-Generalversammlung mit drei zentralen Aufgaben mandatiert wurde, nämlich:

1. Den Zustand der Umwelt weltweit zu überwachen und dadurch das

- Bewusstsein für die Umweltdimension menschlicher Entwicklung zu schärfen
2. Die zwischenstaatliche Zusammenarbeit in der Umweltpolitik voranzutreiben
 3. Die internationale Umweltpolitik, insbesondere im Rahmen der UN, zu koordinieren

Als »Umweltgewissen« der internationalen Staatengemeinschaft und als Katalysator multilateraler Umweltkooperation hat UNEP seit seiner Gründung vor 50 Jahren zweifellos viel erreicht. Hinsichtlich der Koordination internationaler Umweltpolitik stand es gleichwohl seit jeher vor beträchtlichen strukturellen Herausforderungen, die mit dem Zuwachs und der Ausdifferenzierung umweltpolitischer Akteure und Institutionen nur größer geworden sind.

»ERDGIPFEL« VON RIO 1992

Dies wurde bei der als »Erdgipfel« bekannt gewordenen UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) offensichtlich. Die 1992 in Rio de Janeiro, Brasilien, veranstaltete Konferenz stellte die umweltpolitische Diskussion explizit in den Kontext des damals neuen Leitbilds »nachhaltiger Entwicklung« und veranlasste zudem wesentliche institutionelle Neuerungen. Hier sind insbesondere die Verabschiedung der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) und der Konvention über den Erhalt der biologischen Vielfalt (Convention on Biological Diversity – CBD), die Einrichtung einer Kommission für Nachhaltige Entwicklung (Commission on Sustainable Development – CSD) sowie der Auftrag zur Aushandlung einer UN-Konvention zur Bekämpfung der Desertifikation (United Nations Convention to Combat Desertification – UNCCD) zu nennen.

Die drei »Rio-Konventionen« UNFCCC, CBD und UNCCD sind seither gleichermaßen Ausdruck einer substanziellen Ausweitung und Stärkung der umweltpolitischen Kompetenzen der UN wie auch der institutionellen Zersplitterung ihrer betreffenden Governance-Architektur.

UMWELTPOLITIK IM KONTEXT DES KLIMAWANDELS

Unter den globalen Umweltproblemen kommt dem Klimawandel eine herausgehobene Bedeutung zu. Die Bewältigung der damit verbundenen Herausforderungen



wird maßgeblich darüber entscheiden, ob die Ziele der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung erreicht werden können.

Die Verabschiedung des »Pariser Übereinkommens« durch die 21. Vertragsstaatenkonferenz (COP21) der **Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC)** im Dezember 2015 gilt als historischer Meilenstein der UN-Umweltpolitik. Das Abkommen steckt seither den Handlungsrahmen multilateraler Klimapolitik ab. Es definiert zum einen den Anspruch, die durchschnittliche globale Erwärmung durch eine langfristige und dauerhafte Minderung der globalen Treibhausgasemissionen auf 1,5° bis maximal 2°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Zugleich verankert es die Notwendigkeit zur Anpassung an den Klimawandel und die Problematik klimabedingter Schäden und Verluste im Umweltvölkerrecht.

Wie diese Zielvorgaben des Pariser Abkommens erreicht werden können, steht gegenwärtig im Fokus der jährlichen multilateralen Klimaverhandlungen. Erstmals seit Inkrafttreten des Pariser Übereinkommens wurde im Dezember 2023 bei der 28. UN-Klimakonferenz (COP28) in Dubai in den Vereinigten Arabischen Emiraten vereinbarungsgemäß als »Global Stocktake« eine umfassende Inventur der weltweiten klimapolitischen Maßnahmen durchgeführt, die ein ernüchterndes Bild ergeben hat. Wie auch der jährlich von UNEP veröffentlichte »Emissions Gap Report« belegt, lassen ungenügende Fortschritte bei der Vermeidung der globalen Treibhausgasemissionen ohne massive und unverzügliche Kurskorrekturen eher eine durchschnittliche globale Überhitzung von 3°C erwarten – mit dann

Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) ist in Nairobi, Kenia angesiedelt. Das UNEP-Gebäude ist klimaneutral gestaltet und wird mit erneuerbarer Energie versorgt. Foto: Patrick Rosenow

verheerenden Auswirkungen auch auf andere Umweltprobleme wie etwa das Korallensterben und essenzielle Ökosysteme wie Regenwälder und Feuchtgebiete.

ARTENSCHUTZ, WÄLDER UND MEERE

Die **Konvention über die Biologische Vielfalt (CBD)** hat die Erhaltung der biologischen Vielfalt zum Ziel, ebenso die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der Vorteile, die sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergeben. Im Rahmen der 15. CBD-Vertragsstaatenkonferenz (COP15) wurde im Dezember 2022 ein »Global Biodiversity Framework« beschlossen, das die Umsetzung konkreter Naturschutzziele voranbringen soll. Demnach sollen bis zum Jahr 2030 mindestens 30 Prozent der weltweiten Land- und Meeresfläche sowie der Binnengewässer unter effektiven Schutz gestellt werden (»30 x 30«-Ziel), 30 Prozent der geschädigten Ökosysteme an Land und Meer wiederhergestellt werden. Zudem soll angesichts des grassierenden Artenverlusts bis 2030 eine Trendumkehr erreicht werden, indem die Vertragsstaaten u. a. biodiversitätsschädigende Subventionen abbauen, den Einsatz von Pestiziden und Düngemitteln global halbieren, und erheblich mehr Geld für den Arten- und Naturschutz zur Verfügung stellen.

Die unter dem Dach des UNEP verwaltete CBD bleibt somit das zentrale multilaterale Artenschutzabkommen, neben einer Reihe weiterer und zum Teil älterer Abkommen, die spezifischen Aspekten der biologischen Vielfalt gewidmet sind – etwa das **Ramsar-Abkommen** zum Schutz von Feuchtgebieten von 1971 oder die **Bonner Konvention** zum Schutz wandernder Tierarten von 1979.

In den rechtlich nicht verbindlichen **Waldprinzipien** der Rio-Konferenz von 1992 wurden zudem Grundsätze für Walderhaltung und -bewirtschaftung formuliert. Seit dem Jahr 2000 wird die internationale Koordinierung des Waldschutzes vom **UN-Waldforum** des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen wahrgenommen, das seither eine Reihe von Berichten zum Zustand der Wälder verantwortet hat. Beschlüsse des Forums sind nicht rechtsverbindlich.

2010 einigten sich im Rahmen der UN-Klimakonferenz von Cancun über 190 Länder auf ein anspruchsvolles Programm zum kombinierten Wald- und Klimaschutz. Das sogenannte »REDD«-Programm steht für »Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation« (Verminderung von Emissionen durch Abholzung und Waldschädigung). Es zielt darauf, Treibhausgasemissionen aus der Zerstörung von Wäldern speziell in Entwicklungsländern zu vermindern, den Verzicht auf Abholzung durch Ausgleichszahlungen zu kompensieren sowie nachhaltiges Wald-Management und Wiederaufforstung zu fördern. REDD ist somit exemplarisch für die Wechselwirkungen zwischen der Klimapolitik und anderen wesentlichen Bereichen internationaler Umweltpolitik ebenso wie für die komplexen Ursachen der Entwaldung angesichts vielfältiger menschlicher Nutzungsinteressen, die einem ökologisch wirksamen und sozialverträglichen Waldschutz vielerorts zuwiderlaufen.

Ein weiterer wichtiger Bereich für den Schutz biologischer Vielfalt sind die **Meere und Ozeane**, die über zwei Drittel der Erdoberfläche bedecken. Mit der Verabschiedung des Hochseeschutzabkommens »BBNJ« (Biodiversity beyond national jurisdiction) wurde im Juni 2023 ein wesentlicher Fortschritt erreicht, um endlich auch Schutzgebiete auf Hoher See einrichten zu können, also in Meeresgebieten die außerhalb nationalstaatlicher Gerichtsbarkeiten liegen. Es soll fortan helfen, Schifffahrt, Fischerei und Tiefseebergbau in den betreffend auszuweisenden Gebieten zum Schutz der marinen Artenvielfalt einzuschränken.

BBNJ komplementiert somit im Sinne eines Umsetzungsabkommens nicht nur das bereits 1982 geschlossene **Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ)**, das Ozeane und Meere als gemeinsames Erbe der Menschheit anerkennt und die Vertragsstaaten auf gemeinsame Bemühungen zur Erhaltung der Meeresumwelt verpflichtet, sondern befördert auch die Einhaltung

des »30 x 30«-Zieles des Globalen Biodiversitäts-Schutzrahmens von 2022 (s.o.), wonach mindestens 30 Prozent der weltweiten Meeresfläche bis 2030 unter effektiven Schutz gestellt werden sollen. Verstöße sowohl gegen das SRÜ als auch das BBNJ können vor den Internationalen Seegerichtshof in Hamburg gebracht werden.

KAMPF GEGEN GRENZÜBERSCHREITENDE VERSCHMUTZUNG: Z. B. QUECKSILBER UND PLASTIKMÜLL

Zu den jüngeren Erfolgen der UN im Kampf gegen Umweltverschmutzung zählt auch ein weltweites Übereinkommen zur **Regulierung des hochgiftigen Elements Quecksilber**, die Minamata-Konvention von 2013. Die 2017 in Kraft getretene Konvention bildet heute die umweltausgewählte Grundlage, um Menschen und die Umwelt vor Kontakt mit Quecksilber zu schützen. Ein Verbot neuer Quecksilberminen geht einher mit der Einführung alternativer gesundheits- und umweltschonender Prozesse und Technologien. Besonders Entwicklungs- und Schwellenländer sollen zudem internationale Unterstützung bei der Entsorgung quecksilberhaltiger Abfallprodukte erhalten. Die Minamata-Konvention folgt somit dem Erfolgsmodell wichtiger multilateraler Umweltabkommen, wie etwa der Wiener Konvention (1985) und dem Montreal Protokoll (1987) zum Schutz der Ozonschicht oder der Stockholmer Konvention über langlebige organische Schadstoffe (2001).

Nach diesen Vorbildern verhandelt auf Beschluss der UN-Umweltversammlung (UNEA-5.2) vom März 2022 ein internationales Verhandlungskomitee darüber, wie mit einem völkerrechtlich verbindlichen Abkommen der überbordenden **Verschmutzung durch Plastikmüll** Einhalt zu gebieten ist. Die vierte von fünf geplanten Verhandlungsrunden wird im April 2024 im kanadischen Ottawa tagen. Zu den strittigen Verhandlungspunkten zählen neben dem Regelungsumfang des geplanten

Abkommens und der Schärfe seiner Regelungsinstrumente auch Fragen, die den internationalen Handelsverkehr mit Plastikprodukten betreffen. Angesichts der sich kontinuierlich verschärfenden Plastikmüllkrise bleibt es das erklärte Ziel des Verhandlungskomitees, bis Ende des Jahres 2024 ein einschlägiges Abkommen verabschieden zu können. Auf der UNEA-6 im März 2024 wurde indes deutlich, wie schwierig es bleibt, Konsens über ein inhaltlich bedeutungsvolles und zugleich rechtlich verbindliches Plastikmüllabkommen zu erreichen.

Die Aushandlung und sukzessive Umsetzung immer neuer, spezialisierter multilateraler Umweltabkommen ist sowohl Erfolgsmessung der UN-Umweltpolitik als auch Treiber einer kaum mehr zu durchschauenden, institutionellen Komplexität. Diese trat bei der jüngsten UN-Umweltversammlung UNEA-6, die im März 2024 in Nairobi tagte, um sich der dreifachen planetarischen Krise aus Klimawandel, Artenverlust und Verschmutzung umfassend anzunehmen, deutlicher denn je zutage.

Verschiedene Anläufe, die resultierende Zersplitterung zu korrigieren und die Umwelt-Architektur der Vereinten Nationen grundlegend zu reformieren, blieben weitgehend erfolglos. Wiederholte diplomatische Initiativen, das UNEP in eine eigenständige UN-Sonderorganisation vergleichbar der WHO oder der UNESCO zu verwandeln, sind immer wieder an politischen Interessenunterschieden der Mitgliedstaaten gescheitert.

Dessen ungeachtet wurden im Kontext des »Rio+20«-Gipfels, der UN-Konferenz über Nachhaltige Entwicklung (United Nations Conference on Sustainable Development – UNCSD) von 2012, institutionelle Anpassungen beschlossen, die das UNEP substantiell gestärkt haben.



Die 17 Ziele für Nachhaltige Entwicklung berücksichtigen auch umweltpolitische Fragen.



Im Jahr 2019 übernahm die Dänin Inger Andersen die Leitung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP). Foto: UNEP/Cyril Villemain

Insbesondere wurde 2014 die unter dem Dach des UNEP agierende UN Umweltversammlung (United Nations Environment Assembly – UNEA) mit universeller Mitgliedschaft eingerichtet. Sie ersetzt das vor- malige Beschlussgremium eines UNEP-Verwaltungsrats, dem nur 58 nach einem Regionalproporz rotierende Mitgliedstaaten angehörten und das entsprechend geringeres politisches Gewicht hatte. Auch wurden die Zuwendungen für UNEP aus dem regulären UN-Haushalt erhöht, wenn- gleich das UNEP finanziell weiterhin vor allem von freiwilligen Beiträgen seiner Mitgliedstaaten abhängt.

Ein weiteres umweltpolitisch bedeutsames Ergebnis des Rio+20-Gipfels war die Verständigung auf die Aushandlung von **Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs)**, die 2015 im Paket mit der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung von der UN-Generalversammlung verabschiedet wurden. Mit universellem Gültigkeitsanspruch reflektieren die SDGs seither neben wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungszielen erkennbar auch die **ökologische Dimension nachhaltiger Entwicklung** und beanspruchen, Umwelt, Soziales und Wirtschaft ausgewogen zu balancieren. Damit stellen die SDGs aus umweltpolitischer Perspektive einerseits eine deutliche Weiterentwicklung gegenüber den vorherigen Millenniums-Entwicklungszielen (Millennium Development Goals – MDGs) aus dem Jahr 2000 dar. Andererseits bleiben auch diese ökologisch gestärkten Entwicklungsziele offensichtlich hinter den Erfordernissen einer vielschichtigen und sich dynamisch zuspitzenden globalen Umweltkrise

zurück, wie sie unmittelbar mit menschlichen Wachstums- und Wohlstandsmodellen zusammenhängt.

»STOCKHOLM+50« UND DAS STREBEN NACH WOHLSTAND AUF EINEM (UN)GESUNDEN PLANETEN

Entsprechend rückte auf dem Jubiläumsgipfel, der anlässlich des 50. Jahrestags der UN-Konferenz über die menschliche Umwelt (s. o.) im Juni 2022 erneut im schwedischen Stockholm zusammentrat, die Frage in den Mittelpunkt, wie Wohlstand für alle und die Gesundheit des Planeten Erde in Einklang zu bringen seien. Als Generalsekretärin des Sondergipfels und Exekutivdirektorin des UNEP forderte die Dänin Inger Andersen explizit »einen neuen Kompass der Menschheit von Fortschritt und Wohlstand zu überdenken. Einem systemischen Ansatz zur Steuerung nachhaltiger Konsum- und Produktionsweisen kommt hierbei zentrale Bedeutung zu. Dies legen einschlägige wissenschaftliche Berichte nahe, wie zum Beispiel der 6. Sachstandsbericht des Weltklimarats IPCC von 2022 oder der 6. Global Environment Outlook des UNEP von 2019; ebenso zahlreiche Empfehlungen zu transformativen Antworten auf die COVID19-Pandemie. So zeigen deren Analysen u. a., dass Wohlstand und Wohlergehen auch mit erheblich reduziertem Ressourcenverbrauch möglich sind, betonen die besonderen Potenziale nachfrageseitiger Maßnahmen und zeigen, warum diese Befunde auch in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen gelten und sogar helfen können, soziale Ungleichheiten sowohl innerhalb von Gesellschaften als auch zwischen Ländern unterschiedlichen Einkommensniveaus zu adressieren.

Ohne selbst weitreichende politische Entscheidungen treffen zu können, wurde der »Stockholm+50«-Gipfel gleichwohl als hochrangige Arena genutzt, um 50 Jahre internationale Umweltpolitik im Kontext einer sich dreifach überlagernden Umweltkrise aus Klimawandel, Verschmutzung und Artensterben und vor dem Hintergrund eines im Vergleich zu 1972 fundamental veränderten wissenschaftlichen Kenntnisstandes über Mensch-Umwelt-Beziehungen zu reflektieren. Mit dem Anspruch, menschliches Wohlergehen auf einem gesunden Planeten zu ermöglichen, setzte der Gipfel einen neuen normativen Bezugspunkt für die UN-Umweltpolitik, wie es der historische Vorgängergipfel als Impulsgeber für das Umweltvölkerrecht tat. Es obliegt fortan den Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen, diesem Anspruch konkrete Entscheidungen und Maßnahmen folgen zu lassen.

»GRÜNE WIRTSCHAFT« UND »GREEN RECOVERY« ALS LÖSUNGSANSÄTZE?

Das Bestreben um eine der ökologischen Krise angemessene Umweltpolitik konkurriert dabei seit jeher mit sozioökonomischen und sicherheitspolitischen Interessen der Staaten und den betreffenden Krisen der jeweiligen Zeit.

Im Zusammenhang der globalen Finanzkrise von 2007/2008 schien sich international die Einsicht durchzusetzen, dass das Vertrauen auf die Kräfte des Marktes nicht ausreicht, um die globalen ökologischen, ökonomischen und sozialen Probleme zu lösen. UNEP forderte vor diesem Hintergrund einen globalen »Green New Deal« und übernahm eine führende Rolle bei der Weiterentwicklung des Konzepts einer »grünen Wirtschaft« (**Green Economy**).

2011 legte UNEP eine Studie vor, wonach Volkswirtschaften durch »grünes Wirtschaften« mindestens so stark wachsen könnten wie bei einer Fortführung der bisherigen Wirtschaftsweise. Zugleich würden Risiken vermieden werden, die bei einem »business as usual« durch zunehmende Umweltschäden und einen beschleunigten Klimawandel entstünden. Investitionen in Höhe von zwei Prozent des globalen Brutto- sozialprodukts sollten demnach ausreichen, um die Weltwirtschaft in eine Green Economy umzuwandeln.

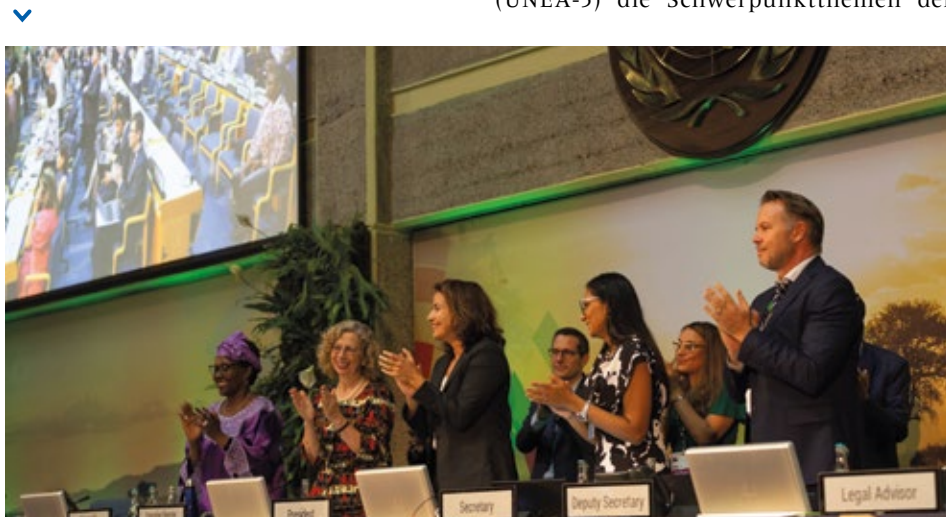
Besondere Bedeutung und Hebelwirkung wurde dem Energiesektor zugeschrieben.

Da mehr als eine Milliarde Menschen keinen Zugang zu Elektrizität haben, besonders in ländlichen Gebieten in Afrika, ist die Notwendigkeit, einen besseren Zugang zu Energie mit den Zielen von Armutsbekämpfung, Umwelt- und Klimaschutz zu verbinden, offensichtlich. Der Schlüssel dazu liegt im Ausbau und der Nutzung erneuerbarer Energiequellen sowie der Steigerung der Energieeffizienz. Die Erklärung des Rio+20-Gipfels bezeichnete ökologisches Wirtschaften als »ein wichtiges Werkzeug, um nachhaltiges Wachstum zu erzielen«. Das Konzept der Green Economy wurde einvernehmlich in die Abschlusserklärung aufgenommen, um Ökologie, Armutsbekämpfung und Wachstum besser miteinander zu verbinden.

Grundsätzliche Kritik am Konzept der »grünen Wirtschaft« kommt vor allem von zivilgesellschaftlichen Nichtregierungsorganisationen, die sich für weltweite soziale Gerechtigkeit und für den Umweltschutz engagieren. Sie kritisieren, dass das bisherige Wachstumsmodell nicht grundsätzlich infrage gestellt werde. Dabei sei der Ressourcenverbrauch in vielen Ländern schon heute höher, als dies der Planet verkraften könne (»planetary boundaries«). Vor allem in reichen Ländern seien die »Grenzen des Wachstums« längst überschritten, während es in Entwicklungs- und Schwellenländern darauf ankommen werde, die materielle Lebenssituation armer Bevölkerungsgruppen zu verbessern ohne die Natur und das Klima weiter zu schädigen.

Sowohl die Befürworter »grünen Wirtschaftens« als auch die Kritiker der gängigen Wirtschafts- und Wachstumsmodelle durften sich gut zehn Jahre nach der globalen

Bei der 6. UN-Umweltversammlung (UNEA-6) trafen sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer am UNEP-Hauptsitz in Nairobi, Kenia. Foto: UNEP/Kiara Worth



Finanzkrise durch die Konsequenzen der COVID19-Pandemie in ihren Annahmen bestätigt fühlen. Mit unterschiedlichen Akzentuierungen im Detail und hinsichtlich der jeweils geeigneten Instrumente forderten sie, der aus der Pandemie resultierenden globalen Krisensituation durch ein transformatives Umsteuern zu begegnen, das die akute, pandemiebedingte Krisenbewältigung mit den strategischen Erfordernissen der Klima- und Naturschutzkrise verknüpfen sollte. Insbesondere sollten die erheblichen zur Krisenbewältigung mobilisierten Finanzmittel im Sinne eines klima- und naturfreundlichen Umbaus der Wirtschaftssysteme genutzt werden, um eine »Green Recovery« zu ermöglichen.

Unter dem Slogan »building back better« schlug sich dieser Ansatz in den Jahren 2020 und 2021 in zahlreichen UN-Initiativen nieder, insbesondere seitens der Umwelt- und Entwicklungsprogramme UNEP und UNDP. Dabei rückten neben unmittelbar gesundheits- und bildungsrelevanten Maßnahmen und dem Energiesektor zunehmend auch der Arten- und Naturschutz sowie der Ansatz »naturbasierter Lösungen«, etwa die Wiederherstellung von Mangrovensümpfen, zur Stärkung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Krisenresilienz in den Fokus. Diese Neuorientierung war nicht zuletzt der Einsicht geschuldet, dass ein Mangel an Naturschutz Pandemien wie die COVID19-Pandemie, deren Ausbruch auf eine Zoonose zurückgeführt wurde, mindestens begünstigte.

UMWELTPOLITIK IM ZEICHEN GLOBALER GESUNDHEIT: »HEALTHY PLANET, HEALTHY PEOPLE«?

Im globalen Kontext der COVID19-Pandemie stellte die 5. UN-Umweltversammlung (UNEA-5) die Schwerpunktthemen der

internationalen Umweltpolitik in den Kontext der Pandemiebewältigung. Sie konnte sich dabei auch auf die Befunde des 2019 von UNEP vorgelegten Global Environmental Outlook (GEO-6) stützen, der bereits vor der Pandemie die Zusammenhänge zwischen nachhaltiger Entwicklung und einer gesunden Umwelt unmissverständlich herausgearbeitet hatte.

Nicht nachhaltige Produktions- und Konsummuster und entsprechende, mit der Bevölkerungsdynamik und wirtschaftlicher Entwicklung verbundene Trends der globalen Ressourcennutzung untergraben stattdessen die Gesundheit des Planeten, die für nachhaltige Entwicklung und das Erreichen einschlägiger SDGs grundlegend ist. Die Folgen sind frappierend und werden durch soziale Ungleichheiten zusätzlich verstärkt, insbesondere für ärmere Menschen und Regionen.

VIELE AUFGABEN – BEGRENZTE MÖGLICHKEITEN

Als der UN-Generalversammlung nachgeordnetes UN-Programm verfügt UNEP über vergleichsweise geringes politisches Gewicht, vergleichbar nationalen Umweltbehörden, die sich in vielen Ländern nur schwerlich Gehör gegenüber Regierungszentralen oder Finanzministerien verschaffen können. Zudem kann UNEP im Gegensatz zu UN-Sonderorganisationen wie der WHO oder der FAO nicht auf verpflichtende Beiträge seiner Mitgliedstaaten zurückgreifen. Abgesehen von begrenzten Mitteln aus dem ordentlichen UN-Haushalt, die rund fünf Prozent des UNEP-Budgets abdecken, finanziert sich das UNEP aus freiwilligen Beitragsleistungen eines Teils seiner Mitgliedstaaten sowie aus Zuwendungen internationaler Organisationen und Stiftungen. Das Jahresbudget 2022 des UNEP belief sich auf knapp 422 Millionen US-Dollar. Dass ein erheblicher Teil dieser Beiträge zweckgebunden bereitgestellt wird, schränkt den Handlungsrahmen des UNEP zusätzlich ein.

Im Rahmen seiner Möglichkeiten bündelt das UNEP seine Aktivitäten gegenwärtig in drei Handlungsfeldern:

» Klimawandel (»Climate action«)

Zu den klimapolitischen Prioritäten des UNEP gehört neben der Bereitstellung wissenschaftlicher Daten und Expertise, etwa durch den jährlichen »Emissions Gap Report« oder hinsichtlich der Wechselwirkungen zwischen der

Aufheizung der Atmosphäre und dem Schutz der Ozonschicht, die Unterstützung der Länder bei der Anpassung an den Klimawandel, insbesondere durch ökosystembasierte Anpassungsmaßnahmen. Parallel dazu unterstützt UNEP wirtschaftlich arme Länder bei Initiativen zur Reduzierung ihrer Treibhausgas-Emissionen, etwa im Transportsektor und durch die Förderung von Technologietransfer und Kapazitätenaufbau, insbesondere im Bereich erneuerbarer Energien und der Energieeffizienz.

» Naturschutz (»Nature action«)

UNEP unterstützt Regierungen bei Programmen und Projekten, um geschädigte Ökosysteme wiederherzustellen und so nachhaltig zu managen, dass sie auch zukünftigen Generationen erhalten bleiben. Hierbei geht es u. a. um den Erhalt der biologischen Vielfalt, den Schutz von Wäldern und Feuchtgebieten, die effiziente Nutzung von Wasserressourcen und die Verbindung von Umweltschutz, Gesundheit und Ernährungssicherung.

In programmatischer Zusammenarbeit mit FAO, WHO und weiteren internationalen Organisationen setzt sich UNEP zudem für einen »One Health«-Ansatz ein, in dem die Herausforderungen menschlicher und tierischer Gesundheit mit den Bedürfnissen einer gesunden Umwelt systemisch verknüpft werden.

» Chemikalien und Verschmutzung (»Chemicals and pollution action«)

Von vielen der etwa 100.000 chemischen Substanzen, die weltweit verwendet werden, gehen konkrete Gefahren für Mensch und Umwelt aus. UNEP analysiert die damit verbundenen Risiken und berät Regierungen u. a. bei der Entwicklung von Gesetzen und Kontrollsystemen zur Minimierung entsprechender Risiken und nimmt dabei den gesamten Zyklus von der Produktion über die Nutzung bis hin zur Entsorgung gefährlicher Chemikalien in den Blick.

Neben seiner Funktion als Dachorganisation für eine Vielzahl Chemikalien- und Schadstoffbezogener multilateraler Umweltabkommen, des Strategischen Ansatzes zum internationalen Chemikalienmanagement (SAICM) und dem Verhandlungsprozess hinsichtlich eines Plastikmüll-Abkommens (s. o.) unterstützt das UNEP in diesem Handlungsfeld u. a. auch die Umsetzung Regionaler Aktionspläne zur Luftreinhaltung oder die Entsorgung von gefährlichen Substanzen infolge gewaltsamer Konflikte, etwa im Irak oder im Kosovo.

WEITERE AKTEURE DER UN-UMWELTPOLITIK

Die Arbeitsbereiche vieler Organisationen und Programme der Vereinten Nationen sind von umweltpolitischer Relevanz; alle sind zudem dem Leitbild nachhaltiger Entwicklung verpflichtet. Hier eine Auswahl wichtiger Akteure und Institutionen.

UN-SONDERORGANISATIONEN

UNESCO

Die Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation – UNESCO) wurde 1945 zur Förderung von Bildung, Wissenschaft, Kommunikation, Information und Kultur gegründet und hat ihren Sitz in Paris. Die UNESCO zählt zu den Pionieren der internationalen Umweltpolitik, da sie schon frühzeitig die regenerativen Kapazitäten des Ökosystems Erde und die Grenzen seiner Beanspruchung durch die Menschheit thematisierte und bereits 1966 eine zwischenstaatliche Fachkonferenz einberief. Diese trat im September 1968 als »Biosphären-Konferenz« in Paris zusammen und kann als wichtiger Wegbereiter der Stockholmer Umweltkonferenz von 1972 gelten. Zu den umweltpolitisch relevanten Arbeitsfeldern der UNESCO gehört heute u. a. die »Bildung für nachhaltige Entwicklung« vermittelt derer Menschen für Umweltprobleme und Klimawandel sensibilisiert werden sollen.

IMO

Die Internationale Seeschiffahrtsorganisation (International Maritime Organisation – IMO) mit Sitz in London hat die Aufgabe, internationale Standards für die Schifffahrt zu vereinbaren und zu überwachen, Meeresverschmutzung zu verhindern und alle technischen Angelegenheiten in diesem Bereich zu regeln. Schon seit der OILPOL-Konvention gegen Ölverschmutzung von 1954 gehört eine Erhöhung der Sicherheit von Öltankern und anderen Schiffen mit gefährlicher Ladung zu den Arbeitsschwerpunkten der IMO.

WHO

Die Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO) mit Sitz in Genf soll dafür Sorge tragen, dass alle Menschen den höchstmöglichen Grad an Gesundheit erreichen können. Umweltgefahren und Klimawandel bedrohen zunehmend die Gesundheit von Millionen Menschen in allen Weltregionen. Die WHO befasst sich u. a. mit Fragen der Beseitigung von gesundheitsgefährdender Luftverschmutzung, dem Umgang mit klimabedingt zunehmendem Hitzestress, einer gesundheitlich unbedenklichen Wasserversorgung bzw. Abwasser- und Müllentsorgung sowie den Folgen der Verwendung gesundheitsgefährdender Stoffe wie z. B. Asbest. Ziele sind sowohl die Verhinderung umweltbedingter Erkrankungen als auch eine gesundheitsfördernde Umwelt.

WMO

Die World Meteorological Organization mit Sitz in Genf unterstützt Länder u. a. dabei, ihre Kapazitäten zur Wetter- und Klimabeobachtung zu verbessern, ebenso die Abschätzung von Folgen des Klimawandels auf die Gesundheit, die Energieversorgung, den Zugang zu Wasser, den Tourismus, die biologische Vielfalt und die Landwirtschaft. Gemeinsam mit dem UNEP initiierte die WMO 1988 die Einrichtung des Weltklimarats IPCC und legte somit die institutionellen Grundlagen für den internationalen Kenntnisstand über den anthropogenen Klimawandel.

UNIDO

Die Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung mit Sitz in Wien berät sowohl Industrieunternehmen als auch Regierungen dabei, eine »grüne Industrie« aufzubauen und ressourcenschonende und klimafreundliche Technologien zu verbreiten. UNIDO nimmt zudem eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der UN-Initiative »Nachhaltige Energie für alle« (SE4ALL) ein.

UNWTO

Die Welttourismusorganisation (United Nations World Tourism Organization – UNWTO) mit Sitz in Madrid will die umwelt- und klimaschädlichen Auswirkungen des Tourismus vermindern. So wird z. B. versucht, Mangroven und Korallenriffe zu erhalten bzw. wiederherzustellen, die sowohl für den Tourismus als auch für die biologische Vielfalt und den Küstenschutz bedeutsam sind. Hotelbetreiber werden beraten, Energie- und Ressourceneffizienz zu steigern und erneuerbare Energien zu nutzen.

WEITERE INSTITUTIONEN UND PROGRAMME

HLPF

Das infolge der Rio+20-Konferenz 2012 eingerichtete »Hochrangige politische Forum für nachhaltige Entwicklung« (High Level Political Forum on Sustainable Development – HLPF) ersetzt die vormalige Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD). Alle UN-Mitgliedstaaten nehmen an diesem Forum teil, das u. a. die Umsetzung der Agenda 2030 und der SDGs überwacht.

GEF

Die Globale Umweltfazilität (Global Environment Facility – GEF) ist der zentrale Finanzierungsmechanismus der UN-Umweltpolitik. GEF wurde 1991 als gemeinsame Initiative von UNDP, UNEP und der Weltbank gegründet und war zunächst Teil der Weltbank-Gruppe. Nach der Rio-Konferenz für Umwelt und Entwicklung wurde die GEF 1992 in eine eigenständige Organisation überführt, die Mittel für sechs Kernbereiche der globalen



◀ In Grenada werden am Strand Mangroven angepflanzt, um eine weitere Erosion zu vermeiden.
Foto: Kadir van Lohuizen/NOOR

Umweltpolitik bereitstellt: Klimawandel, biologische Vielfalt, internationale Gewässer, Schutz der Ozonschicht, Schutz von Böden, langlebige organische Schadstoffe. Durchführungsorganisationen der GEF sind UNDP, UNEP und Weltbank, in enger Zusammenarbeit mit nationalen Regierungen, internationalen Organisationen, Zivilgesellschaft und Privatsektor.

UNDP

Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme – UNDP) unterstützt die Anstrengungen der wirtschaftlich armen Länder zur Überwindung von Armut, Hunger und anderen Entwicklungsproblemen. Es koordiniert vielerorts die langfristig angelegte Entwicklungsarbeit der verschiedenen UN-Organisationen und -Programme und ist dazu in 177 Ländern mit eigenen Büros vertreten. Da Entwicklungsfortschritte durch Umweltprobleme bedroht sind, setzt sich UNDP verstärkt für die Einbeziehung von Umwelt- und Klimathemen in entwicklungspolitische Vorhaben ein. Arme Bevölkerungsgruppen, die besonders stark von Schädigungen der Umwelt und der Verknappung von Ressourcen wie Wasser betroffen sind, stehen im Mittelpunkt vieler vom UNDP unterstützter Vorhaben.

UNHCR

Das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UN High Commissioner for Refugees – UNHCR) beschäftigt sich damit, wie der rechtliche Schutz und die praktische Unterstützung der Menschen, die auf Grund von Umwelt- und Klimaproblemen flüchten, verbessert werden können und wie das internationale Rechtsregime dahingehend erweitert werden kann.

UN WATER

UN-Wasser (UN-Water) ist seit dem Jahr 2003 die Koordinierungsstelle für das Engagement

verschiedener UN-Organisationen, -Einrichtungen und -Programme auf den Gebieten Wasser und sanitäre Versorgung. Gemeinsam soll eine nachhaltige Nutzung der knappen Wasserressourcen der Welt gefördert werden. Dafür baut UN Water eine organisationsübergreifende Datenbank auf, bietet ein Forum für den Austausch über Wasser- und Sanitärthemen innerhalb des UN-Systems und betreibt Informations- und Bildungsarbeit. Im März 2023 veranstaltete UN Water im Rahmen der UN-Wasserdekade 2018–2028 die erste UN-Wasserkonferenz seit 1977.

UN ENERGY

Zur Koordinierung der verschiedenen Aktivitäten von UN-Organisationen, -Einrichtungen und -Programmen auf dem Gebiet der Energie wurde im Jahr 2004 UN-Energie (UN-Energy) gegründet. Es gibt keine Einrichtung innerhalb des UN-Systems, die die Hauptverantwortung für Energiethemen hat, aber viele energiepolitisch relevante UN-Institutionen. Entsprechend groß ist der Koordinierungsbedarf. Arbeitsschwerpunkte liegen auf der Unterstützung von Ländern beim Übergang zu einer erneuerbaren Energieerzeugung, dem Zugang zu Energie und Energieeffizienz sowie in der Umsetzung der »Sustainable Energy 4 All«-Initiative (SE4ALL) des UN-Generalsekretärs.

IPBES & IPCC

Nach dem Vorbild des bewährten »Weltklimarats« IPCC richteten im Jahr 2010 mehr als 90 Länder ein wissenschaftliches Gutachtergremium zur Beratung der internationalen Umweltpolitik im Bereich der biologischen Vielfalt und der Ökosysteme ein. Diese Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) erstellt Analysen zur Artenvielfalt und zum Zustand der Ökosysteme, um den Austausch zwischen Wissenschaft und Politik in komplexen Umweltfragen zu verbessern. Diese Arbeit erfolgt in enger Zusammenarbeit mit anderen UN-Einrichtungen,

wissenschaftlichen Instituten und Naturschutzorganisationen.

Wie das Vorbild des bereits 1988 von WMO und UNEP initiierten Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), das 2022 seinen bereits 6. Sachstandsbericht vorgelegt hat, betreibt IPBES keine eigene Forschung, sondern fasst den jeweiligen wissenschaftlichen Sachstand in eigenen Berichten zusammen und bewertet diesen im Hinblick auf die internationale Umweltpolitik. Sitz des IPBES ist Bonn; das IPCC ist bei der WMO in Genf angesiedelt.

UNFCCC

Das Rahmenübereinkommen der UN über den Klimawandel (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) von 1992 verpflichtet seine Vertragsparteien, u. a. regelmäßige Berichte zu ihren aktuellen Treibhausgasemissionen und Trends zu veröffentlichen. Ziel ist es, gefährliche Veränderungen im Klimasystem zu vermeiden. Das Konventionssekretariat mit Sitz in Bonn unterstützt die vielfältigen Institutionen und Prozesse der internationalen Klimapolitik, seit 2015 insbesondere hinsichtlich der Umsetzung des Pariser Übereinkommens.

UNCCD

Die in den Trockenregionen der Welt beobachtete »Verwüstung« (Desertifikation) wird v. a. durch menschliche Übernutzung von Weide- und Ackerflächen und Entwaldung sowie zunehmend auch infolge des Klimawandels beschleunigt. Um die Desertifikation zu bremsen und Trockengebiete nachhaltig zu nutzen, sind seit 1994 193 Staaten dem »Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung« (United Nations Convention to Combat Desertification – UNCCD) beigetreten. Das Konventionssekretariat hat seinen Sitz in Bonn.

CBD

Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity – CBD) ist das zentrale zwischenstaatliche Artenschutz-Abkommen. Es wurde 1992 in Rio de Janeiro verabschiedet und hat 196 Vertragsparteien, worunter die USA es bislang nicht ratifiziert haben. Die drei gleichberechtigten Ziele der Konvention sind der Schutz und die nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt sowie die gerechte Aufteilung der Gewinne, die aus der Nutzung genetischer Ressourcen entstehen. Das Sekretariat des Übereinkommens, das administrativ Teil des UNEP ist, hat seinen Sitz in Montreal.

MULTILATERALE UMWELTABKOMMEN

Auf Grundlage der umweltpolitischen Arbeit verschiedener UN-Organisationen und insbesondere des UNEP sind zahlreiche multilaterale Abkommen zu spezifischen Umweltthemen verabschiedet und in der Regel von den meisten UN-Mitgliedstaaten ratifiziert worden. Es gibt insgesamt weit über 1.000 solcher Abkommen, von denen viele allerdings regional begrenzt sind, zum Beispiel die Barcelona-Konvention zum Schutz des Mittelmeers. Ziele der regionalen und globalen Umweltabkommen sind u. a. der Schutz biologischer Vielfalt, die Verhinderung der Degradation von Trockengebieten und Wäldern, der Meeresschutz, der Schutz von Gewässern und Gebirgen, der Umgang mit Chemikalien, Abfällen und Schadstoffen und der Klimaschutz. UNEP führt auf seiner Webseite eine chronologisch aufgebaute Liste multilateraler Umweltabkommen (MEAs). Hier folgt eine Auswahl wichtiger Übereinkommen der UN-Umweltpolitik:

- Ramsar-Konvention über den Schutz von Feuchtgebieten (1971)
- London-Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen (1972)
- Washingtoner Artenschutzübereinkommen, CITES (1973)
- UNESCO-Welterbekonvention, Schutz des Kultur- und Naturerbes (1975)
- Übereinkommen zur Erhaltung wandernder wildlebender Tiere, Bonner Konvention (1979)
- Internationales Tropenholz-Übereinkommen (1983)
- Wiener Konvention zum Schutz der Ozonschicht (1985) und Montreal-Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen (1987)
- Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (1989)
- Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen, UNFCCC (1992), Kyoto-Protokoll zur Minderung klimaschädlicher Treibhausgase (1997)
- Rotterdamer Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährlichen Chemikalien (1998)



▲
Eine mongolische Familie nutzt Solarpaneele zur Energiegewinnung für ihren Haushalt.
Foto: UN Photo/Eskinder Debebe

- Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe (2001)
- Minamata Konvention, Übereinkommen zur Kontrolle und Minderung von Quecksilber in der Umwelt (2013)
- Übereinkommen von Paris, Pariser Klimaabkommen (2015)
- Kunming-Montreal Globales Biodiversitätsrahmenwerk (2022)
- UN-Hochseeschutzabkommen, Biodiversity Beyond National Jurisdiction (2023)

WEITERFÜHRENDE INFORMATIONEN

- Alina Arth: Ein Minimalkonsens für den Naturschutz, in: Zeitschrift VEREINTE NATIONEN 1/2023
- Johannes Müller: Internationaler Schutz der Ozeane und ihrer Biodiversität, in: Zeitschrift VEREINTE NATIONEN 1/2023
- Maria Ivanova: 50 Jahre globale Umweltpolitik, in: Zeitschrift VEREINTE NATIONEN 3/2022
- Steffen Bauer: Klima der Ungerechtigkeit, in: Zeitschrift VEREINTE NATIONEN 6/2021
- Kira Vinke: Klima, Krisen und Konflikte, in: Zeitschrift VEREINTE NATIONEN 3/2020

Diese Ausgabe der UN-Basis-Informationen erscheint auch online auf: www.dgvn.de/un-basis-informationen

Themenportale der DGVN

nachhaltig-entwickeln.dgvn.de
frieden-sichern.dgvn.de
menschenrechte-durchsetzen.dgvn.de

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V.
Zimmerstraße 26/27 | D-10969 Berlin
info@dgvn.de | www.dgvn.de

[f dgvn.e.v](https://www.facebook.com/dgvn.e.v) [x dgvn_de](https://www.instagram.com/dgvn_de) [@ dgvnnev](https://www.youtube.com/channel/UCDGVNeV) [DGVNeV](https://www.youtube.com/channel/UCDGVNeV) [in DGVN](https://www.linkedin.com/company/dgvn)

ISSN: 1614-5453 | Stand: März 2024

Text: Dr. Steffen Bauer
Redaktion: Oliver Hasenkamp, Richard Beil, Sophie Fasshauer
Gestaltung: Cornelia Agel

Klimaneutral gedruckt auf 100%-Recycling-Papier
Gefördert durch das Auswärtige Amt

Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen
braucht Sie als Mitglied.



Für Frieden.
Für Klimaschutz.
Für Menschenrechte.
Für nachhaltige Entwicklung.

www.dgvn.de/mitgliedschaft