



POSITION // SEPTEMBER 2020

Internationale Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik während und nach der Covid-19 Pandemie

Impressum

Die im Dokument enthaltenen Positionen stimmen nicht zwangsläufig mit denen des Umweltbundesamtes überein.

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Postfach 14 06
06813 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de
 /umweltbundesamt
 /umweltbundesamt
 /umweltbundesamt

Autorenschaft:

Harald Ginzky
Jan Kosmol
Kathrin Schwirn

Redaktion:

Harald Ginzky, Jan Kosmol, Kathrin Schwirn

Satz und Layout:

le-tex publishing services GmbH

Publikationen als pdf:

www.umweltbundesamt.de/publikationen

Bildquellen:

Titel: GettyImages/oonal

Stand: September 2020

ISSN 2363-8273

POSITION // SEPTEMBER 2020

Internationale Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik während und nach der Covid-19 Pandemie

Danksagung

Die im Dokument enthaltenen Positionen stimmen nicht zwangsläufig mit denen des Umweltbundesamtes überein.

Das Papier wurde im Rahmen einer ad-hoc Task-Force des Umweltbundesamtes zur Corona-Pandemie erarbeitet. Die Autorinnen und Autoren danken den Kolleginnen und Kollegen der UBA-Fachbereiche für zahlreiche Diskussionen und Anregungen zum Papier. Insbesondere geht der Dank an:

Juliane Berger, Kerstin Gebuhr, Anne Klatt, Katja Kraus, Hans-Joachim Hermann, Anja Klauk, Carsten Neßhöver, Nadine Pauly, Frederic Pischke, Almut Reichart, Catharina Rubel, Dana Ruddigkeit, Arn Sauer, Anja Schwetje und Hans-Christian Stolzenberg

Inhalt

Zusammenfassung	6
1. Einleitung	8
2. Internationale Auswirkungen der Covid-19 Pandemie	9
2.1 Weltwirtschaft und Weltordnung	9
2.2 Länder des Globalen Südens	11
2.3 Internationale Umwelt- und Klimaschutzpolitik	13
3. Lehren aus der Pandemie – Was hat sich für die internationale Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik geändert?	16
4. Maßnahmen zur Fortentwicklung der internationalen Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik	19
4.1 Aktuelle Bekämpfung der Pandemie und ihrer sozio-ökonomischen Folgen.....	19
4.2 Unmittelbare Prävention weiterer Pandemien	19
4.3 Grundzüge einer zukünftigen internationalen Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik	20
5. Fazit	23

Zusammenfassung

Die Corona-Pandemie hat die Welt verändert. Geopolitische Spannungen, zum Beispiel zwischen China und den USA, ebenso wie bestehende Konflikte zwischen EU Staaten haben sich eher intensiviert. Die Pandemie hat auch zu einer erheblichen Verschärfung der Krisenphänomene in den Ländern des Globalen Südens geführt, während Länder des Globalen Nordens oftmals in der Lage waren, die Auswirkungen durch staatliche Interventionen die Auswirkungen abzupuffern. Die Kluft zwischen Ländern des Globalen Nordens und des Globalen Südens droht tiefer zu werden. Auch könnte es in einigen Staaten sowohl im Süden als auch im Norden zu einer grundlegenden politischen Destabilisierung (zum Beispiel USA, Brasilien und einige Länder des Globalen Südens) kommen.

Vor allem hat die Pandemie die wechselseitigen Abhängigkeiten sowie die Fragilität der weltweiten Verflechtungen infolge des globalisierten Wirtschafts sowie der internationalen Hypermobilität verdeutlicht. Es scheint, dass ein kompetentes und erfolgreiches Krisenmanagement nur durch kluges Regieren („good governance“) auf allen Ebenen erreicht werden kann. Ein Erfolgskriterium scheint das Vertrauen der Bürger*innen in den Staat und seine Institutionen zu sein. Das gilt – weltweit und auch speziell in Ländern des Globalen Südens. Ferner sind augenscheinlich Staaten mit leistungsfähigen (öffentlichen) Gesundheitssystemen beim Krisenmanagement erfolgreicher. Eine gut entwickelte digitale Kommunikation kann den Infektionsschutz unterstützen.

Die Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik arbeitet zu den Großthemen Klimawandel, Biodiversität und internationales Chemikalienmanagement unter erschwerten Bedingungen. Der Modus der großen Konferenzen war und ist zumindest während der Pandemie nicht möglich.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich die folgenden vier Empfehlungen, die als neue Leitmotive bei der Fortschreibung der internationalen Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik zu beachten sind:

- ▶ Der „One-Health“-Ansatz ist besonders geeignet, um Umwelt-, Gesundheits- und Klimapolitik im Sinne der Agenda 2030 auszurichten. Er bedarf einer wirksamen und kohärenten Zusammenarbeit von Staaten und internationalen Organisationen.
- ▶ Resilienz der Gesellschaften insgesamt, aber auch ihrer jeweiligen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systeme muss als übergeordnetes Leitmotiv der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik sichergestellt werden.
 - ▶ Die Systeme müssen also in der Lage sein, externe Schocks „abzupuffern“ („Absorptions- und Anpassungsfähigkeit“) sowie sich, wenn nötig, weiterzuentwickeln („Transformationsfähigkeit“).
 - ▶ Resilienz kann nur erreicht werden, wenn die Anforderung aus den Nachhaltigkeitszielen „niemanden zurückzulassen“ berücksichtigt ist.
- ▶ Um Resilienz zu gewährleisten und zu bewahren, ist eine gemeinwohlorientierte Steuerung durch handlungsfähige staatliche und internationale Institutionen, die das Vertrauen ihrer Bürger*innen genießen, erforderlich.
- ▶ Digitale Techniken, klug eingesetzt, sind ein wichtiges Instrument, um die vielfältigen Krisenphänomene verstehen und bewältigen zu können.

Unmittelbar müssen die Länder des Globalen Südens darin unterstützt werden, den Herausforderungen der Pandemie – gesundheitspolitisch, aber auch ökonomisch – zu begegnen. Die Länder des Globalen Nordens tragen wegen der internationalen wirtschaftlichen Verflechtungen, struktureller Ungleichheiten und der Notwendigkeit, Resilienz zu erreichen, eine große Verantwortung.

Des Weiteren müssen Maßnahmen ergriffen werden, um das Risiko weiterer Zoonosen und Pandemien möglichst zu mindern. Der One-Health-Ansatz ist zu berücksichtigen und die geltenden Managementstandards dahingehend zu überprüfen. Auch sind in allen Staaten dichte Überwachungsnetze und ausreichende Informationssysteme effektiv zu etablieren. Die internationale Zusammenarbeit von FAO, der WHO und der Weltorganisation für Tiergesundheit (OIE) sowie der CBD und ggf. der IMO und/oder Fischereorganisationen ist hierfür dringend anzuraten.

Schließlich sind folgende Maßnahmen zu empfehlen:

- ▶ Stärkung des Nexus von Gesundheit und Umweltschutz in allen Sektoren der internationalen Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik
- ▶ Verrechtlichung der oben genannten Leitmotive entweder über soft-law-Instrumente, den Global Pact for the Environment oder den von UN Generalsekretär Guterres vorgeschlagenen „New Global Deal“

- ▶ Nutzung virtueller Formate für mehr Beteiligung sowie für die Berücksichtigung aller Perspektiven und für den wissenschaftlichen Austausch
- ▶ Institutionalisierte Form der Sammlung, Verarbeitung und Bereitstellung von Wissen in Bezug auf das Leitmotiv der Resilienz, z.B. durch IPBES
- ▶ Förderung der internationalen Kooperation von Städten und Gemeinden sowie deren institutionelle Verankerung
- ▶ Ergänzung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Bezug auf Menschenrechte um Aspekte des Umwelt- und Klimaschutzes

Das sind nur erste Überlegungen. Klar ist, dass die internationale Kooperation gestärkt und vertieft werden muss. Denn die wirtschaftliche Globalisierung verlangt eine Rahmensetzung durch internationale Vereinbarungen, die die Resilienz des weltweit vernetzten Wirtschaftens und die Transformation zu Umwelt- und Klimaverträglichkeit gewährleisten.

1. Einleitung

2019 stand im Zeichen einer weltweit wachsenden Klima- und Umweltschutzbewegung. Im Jahr 2020 waren wichtige Weichenstellungen für die internationale Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik geplant, insbesondere in Bezug auf das Paris Abkommen zum Klimaschutz, die Biodiversitätskonvention („Convention on Biological Diversity“, im Weiteren: CBD) und das weltweite Chemikalienmanagement. Mit der Covid-19-Pandemie bestimmen seit Anfang 2020 die Infektionsentwicklung und der weltweite Umgang mit der Pandemie die politische Agenda. Die Shutdowns zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie haben in den meisten Staaten der Welt zu unerwarteten, einschneidenden, und so noch nicht bekannten Veränderungen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens geführt.

Auch die internationale Umweltdiplomatie und die Entwicklungszusammenarbeit konnten nur unter diesen sehr eingeschränkten Bedingungen fortgeführt werden. Ferner nehmen aktuelle Debatten vermehrt grundsätzliche Fragen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens in den Fokus. Die Pandemie wird teils als Zäsur wahrgenommen. Das kann auch Konsequenzen für die internationale Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik haben.

Das vorliegende Papier versucht, die Implikationen der Pandemie für die internationale Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik zu umreißen und Ansatzpunkte für ihre Neujustierung zu formulieren.

Zu diesem Zweck werden zunächst die bislang absehbaren Auswirkungen und Folgen der Pandemie für

- ▶ die Weltwirtschaft und machtpolitischen Rahmenbedingungen,
- ▶ die Länder des Globalen Südens¹ sowie
- ▶ die internationale Zusammenarbeit in den Themenfeldern Umwelt, Klima und Nachhaltigkeit

analysiert. Im zweiten Abschnitt werden die Ergebnisse dieser Analyse zusammengefasst und Ansatzpunkte für eine Fortentwicklung der internationalen Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik identifiziert. Auf dieser Grundlage werden im dritten Abschnitt Maßnahmen empfohlen.

¹ Mit dem Begriff „Länder des Globalen Südens“ sind die Volkswirtschaften mit niedrigen und mittleren Einkommen im Sinne der Weltbank Klassifikation gemeint. <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-worldbank-country-and-lending-groups>

2. Internationale Auswirkungen der Covid-19 Pandemie

2.1 Weltwirtschaft und Weltordnung

Die Vereinten Nationen prognostizieren, dass die Weltwirtschaft in die größte Rezession seit der Weltwirtschaftskrise in den 1920er/1930er Jahren stürzen wird. Sie gehen für 2020 von einem Rückgang der Wirtschaftsleistung um 3,2 % und des Welthandels um 15 % aus. Durch die Shutdowns ist in den meisten Volkswirtschaften die Arbeitslosigkeit gestiegen, allein in den USA sind bislang ca. 40 Mio. Menschen arbeitslos geworden (Anfang Juni 2020)². Da besonders Niedriglohnarbeitsplätze betroffen sind, ist davon auszugehen, dass sich die Einkommensungleichheit sowohl innerhalb als auch zwischen Volkswirtschaften verstärkt. Die massiven Verluste an Arbeitsplätzen und Einkommen werden im Jahr 2020 voraussichtlich weltweit weitere 34,3 Mio. Menschen in extreme Armut drängen, zum Großteil (56 %) in afrikanischen Ländern. Bis 2030 könnte dies bis zu 160 Mio. Menschen betreffen. Die Grundlagen der Globalisierung – internationaler Handel, wirtschaftliche und finanzielle Integration – haben dazu geführt, dass sich die wirtschaftlichen Auswirkungen von regionalen Infektionsschutzmaßnahmen schnell auch auf andere Länder ausgewirkt haben. Außerdem haben viele Länder den Export für essentielle Güter eingeschränkt, die andere Länder dringend zur Pandemiebekämpfung benötigen. Wenn Staaten die globale Integration nun primär als eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit und die Stabilität ihrer Volkswirtschaft wahrnehmen, könnte sie das zu einem partiellen Rückzug aus der Globalisierung veranlassen.³

In öffentlichen Debatten wird vermutet, dass die Pandemie und ihre sozio-ökonomischen Folgen große strukturelle und irreversible Veränderungen der internationalen Politik und globalen Machkonstellation bewirken könnten. Einige drastische Prognosen beschreiben den unaufhaltsamen machtpolitischem Niedergang der USA, den beschleunigten Aufstieg Chinas als „Global Governor“ oder gar eine apokalyptische neue Weltordnung, die von einer Aufteilung in Großmachtblöcke mit eigenen expandierenden Militärapparaten, getrennten Versorgungsketten,

Protektionismus, Autokratie, Polarisierung, Nationalismus, Nativismus und Populismus geprägt sein würde.⁴

Die meisten Staaten sind die Pandemiebekämpfung zunächst unilateral angegangen. Durch Grenzschließungen ist der Personen- und Güterverkehr teils zum Erliegen gekommen. Diese Abschottung hat in einigen Regionen nationalistische und rassistische Tendenzen verstärkt.⁵ Die einzelnen Staaten stehen vor der großen Herausforderung, Infektions- und Gesundheitsschutz, Wirtschaftstätigkeit, Freiheitsrechte und Lebensqualität ihrer Bürger*innen gegeneinander abzuwagen und so in einem iterativen gegenseitigen Lernprozess eine für sie optimale Strategie der Pandemiebekämpfung zu entwickeln. Es gelingt ihnen unterschiedlich gut, die Kurven der Neuinfektionen und Todesfälle abzuflachen.⁶ Der entscheidende Erfolgsfaktor scheint nach Aussage von Analysten nicht die Art des Regimes zu sein, sondern die öffentlichen Kapazitäten und das Vertrauen der Bürger*innen in ihre Regierungen.⁷ Es ist zu erwarten, dass die Länder, die die Krise am effektivsten bewältigt haben werden, also die geringsten gesundheitlichen und sozio-ökonomischen Schäden davontragen, ihre globale Führungsrolle ausbauen können.

Inwieweit die Europäische Union dazu gehören wird, ist aktuell nicht absehbar. Zunächst konnte die EU bei der akuten Pandemiebekämpfung mangels Vollzugskompetenzen keine Rolle spielen. Die Pandemie hat die latenten Konflikte innerhalb der EU verstärkt, sei es der Konflikt zwischen Ost und West um Demokratie und Rechtsstaatlichkeit oder zwischen Nord und Süd um ökonomische Solidarität. Durch die infektionsschutzbedingten Schließungen von Grenzen innerhalb der EU wurden wesentliche Elemente der europäischen Verträge, wie die Reise-

4 <https://www.nzz.ch/meinung/china-oder-der-westen-geopolitik-in-zeiten-von-corona-ld.1549297> <https://www.freitag.de/autoren/the-guardian/go-east> und <https://www.woz.ch/-a77f>

5 https://www.rbb24.de/politik/thema/2020/coronavirus/beitraege_neu/2020/04/deutschland-berlin-brandenburg-coronavirus-covid-19-asien-community.html und <https://www.hrw.org/news/2020/05/05/china-covid-19-discrimination-against-africans>

6 <https://www.ft.com/content/a2901ce8-5eb7-4633-b89c-cbdf5b386938>

7 <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/11/coronavirus-who-will-be-winners-and-losers-in-new-world-order> und <https://www.tagesspiegel.de/politik/ist-china-uns-tatsaechlich-ueberlegen-der-trugschluss-dass-autoritaere-regime-corona-besser-bekämpfen/25881256.html>

2 <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/arbeitmarkt-usa-corona-101.html>
3 https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/WESP2020_MYU_Key-messages.pdf

freiheit, die Arbeitnehmerfreizügigkeit und auch der Binnenmarkt teilweise vorübergehend außer Kraft gesetzt. Die Pandemie setzt eine mehr als zehn Jahre andauernde Serie von Krisen fort, die die europäische Integration vor große Herausforderungen stellt.⁸ Die europäische Debatte um eine solidarische Lösung der Krise ist in vollem Gange; die Vorschläge Deutschlands und Frankreichs für einen 500-Milliarden schweren Corona-Wiederaufbaufonds und der vom Volumen noch darüber hinaus gehende Vorschlag der EU Kommission von 750-Milliarden wurden vor allem zwischen den nördlichen und südlichen Mitgliedsstaaten kontrovers diskutiert. Nach zähen Verhandlungen wurde im Europäischen Rat ein Kompromiss erzielt.⁹ Die EU Kommission und einzelne Mitgliedsstaaten engagieren sich zudem zunehmend in der multilateralen Impfstoffforschung und -beschaffung, während die USA, Russland und China auf nationale Lösungen setzen.¹⁰ Es besteht die Chance, dass die EU als gestärkter internationaler Akteur aus der Pandemie hervorgeht, wenn die Mitgliedsstaaten die Pandemie zur Vertiefung der europäischen Integration nutzen. Voraussetzung ist ferner, dass die Mittel zum Wiederaufbau in eine umfassende Umgestaltung der Wirtschaftsstrukturen in Richtung Nachhaltigkeit investiert werden, so wie es der European Green Deal vorsieht.¹¹

Auch der schon seit längerem währende Konflikt zwischen China und den USA wurde durch die Pandemie verschärft. China arbeitet daran, die Pandemiekontrolle als Erfolg eines gelenkten Systems darzustellen, und geht repressiv gegen alle heimischen Kritiker*innen dieser Interpretation vor.¹² Es unterstreicht seinen globalen Führungsanspruch mit Soft-Power, indem es materielle Hilfe in Italien, Serbien und dem Iran leistet.¹³ Die US-Regierung fährt hingegen ihre Unterstützung für internationale Organisationen weiter zurück, ist aus der WHO ausgetreten und weigert sich, Sanktionen – bspw. gegen den Iran – aus humanitären Gründen zu lockern.

Sie versucht, China und der WHO für ihre weniger erfolgreiche Pandemiekämpfung verantwortlich zu machen.¹⁴

Die politische Reaktion der G20 auf die Pandemie ist bislang anders als bei der globalen Finanzkrise 2008/2009, verhalten. Der Ankündigung vom März 2020, alles Notwendige zu tun, sind zwar teils riesige nationale Maßnahmenpakete in einzelnen G20-Staaten, vor allem in klassischen Industriestaaten, aber keine konkreten internationalen Verpflichtungen gefolgt. China ist im Vergleich zur Finanzkrise sehr zurückhaltend, andere Schwellenländer können aufgrund der starken Kapitalflucht seit Beginn der Pandemie nur sehr eingeschränkt fiskalische Maßnahmen ergreifen. Nach Ansicht von Analyst*innen liegt hier der Grund für die bislang verhaltene Reaktion: Es gebe keine Einigkeit darüber, wie Schwellen- und Entwicklungsländer geholfen werden soll, die nicht über eigene Ressourcen zur Krisenbewältigung verfügen. Unter Druck des IWF haben die G20 zwar 77 Ländern bis Ende 2020 ein Schuldenmoratorium gewährt, ein Schuldenerlass als Lösung der Schuldenkrise ist jedoch innerhalb der G20 strittig.¹⁵

Die politischen Auswirkungen der Corona-Krise werden die Staatengemeinschaft für einen längeren Zeitraum beschäftigen. Sie hat bestehende Krisen, Ungleichheiten und Konflikte offengelegt, teils verschärft und die öffentliche Gesundheit zu einem Kernthema internationaler Politik gemacht. Der Nationalstaat steht im Mittelpunkt der Krisenbewältigung, während supra- wie internationale Institutionen zunächst nur eine nachgeordnete Rolle spielten. Die Rahmenbedingungen für die internationale Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik werden sich aber vermutlich nicht in eine eindeutige Richtung verschieben, vielmehr sind inkonsistente und widersprüchliche Entwicklungen wahrscheinlich. Die Corona-Krise markiert daher nicht den Beginn einer Zeitenwende, sondern fällt vielmehr mitten in eine seit längerem andauernde Zeitenwende-Phase. Wie die neue Ära aussieht, ist weiterhin nicht entschieden und hängt weniger von exogenen Einflüssen als vielmehr

8 <https://www.theguardian.com/world/commentisfree/2020/may/10/elites-failed-create-european-republic-pandemic-eu-citizens-democracy>equals>

9 <https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-07/eu-gipfel-einigt-sich-auf-1-8-billionen-euro-schweres-finanzpaket>

10 <https://www.dw.com/en/germany-plans-coronavirus-vaccine-development-eu-alliance-report/a-53681991>

11 <https://www.swp-berlin.org/publikation/internationale-zusammenarbeit-in-der-corona-krise-chancen-fuer-europa-gefahren-fuer-die-welt/>

12 <https://nyti.ms/3bfqmHE>

13 <https://www.blaetter.de/ausgabe/2020/mai/china-versus-usa-corona-und-die-neue-weltordnung>

14 <https://www.tagesschau.de/ausland/usa-who-101.html> und <https://carnegieendowment.org/2020/04/20/rethinking-international-security-for-post-pandemic-world-pub-81584> und <https://www.tagesspiegel.de/politik/vereinte-nationen-im-kampf-gegen-die-pandemie-die-coronakrise-ist-ein-fall-fuer-den-un-sicherheitsrat-geworden/25787614.html>

15 <https://www.vorwaerts.de/artikel/g20-corona-doppelte-krise>

von Akteur*innen, ihrem politischen Willen, ihrer Fähigkeit zur internationalen Zusammenarbeit und ihrer Unterstützung internationaler Organisationen ab. Ob der Multilateralismus und die Gemeinwohlorientierung gestärkt werden und sich stabilere und solidarischere Gesellschafts- und Wirtschaftssysteme bilden, wird auch weiterhin maßgeblich in politischen Debatten und Wahlen auf nationaler Ebene verhandelt werden.¹⁶

2.2 Länder des Globalen Südens

Es wird erwartet, dass die Länder des Globalen Südens von der Covid-19-Pandemie sowohl von den gesundheitlichen wie auch den ökonomischen Folgen in besonderem Maße betroffen sein werden. Die folgenden Ausführungen stellen nur eine grobe Übersicht dar. Eine genauere Analyse müsste die jeweiligen Bedingungen in den einzelnen Staaten untersuchen.

Die gesundheitlichen Folgen sind in einigen Ländern, z. B. Brasilien, bereits dramatisch. In anderen Ländern werden solche Folgen voraussichtlich noch kommen. So sind z. B. in einigen Ländern und Regionen (Afrika, Indien) die Gesamtzahlen der Infizierten und der Verstorbenen im Verhältnis zu den europäischen Ländern oder den USA noch verhältnismäßig niedrig. Bei den offiziellen Zahlen ist aber von einer erheblichen Dunkelziffer auszugehen, die noch höher als in Industrieländern ausfallen dürfte. Denn in den Ländern des Globalen Südens stehen vor allem geringere Testkapazitäten bereit. Ferner wird bei vielen Todesfällen der Zusammenhang mit Covid-19 nicht erkannt und/oder nicht gemeldet. Es wird angenommen, dass der erste Höhepunkt der Pandemie in einigen Ländern des Globalen Südens erst im August oder September 2020 kommen wird. So weisen derzeit viele Länder des Globalen Südens trotz Infektionsschutzmaßnahmen eine im Vergleich zu Ländern des globalen Nordens anhaltend hohe Dynamik des Infektionsgeschehens auf.¹⁷

Das International Rescue Committee (IRC) geht in einer konservativen Annahme¹⁸ von 550.000 bis 1 Mrd. Infizierten sowie 1,7 bis 3,2 Mio. Toten in 34 von Krieg betroffenen und/oder fragilen Staaten

aus.¹⁹ Eine besondere Betroffenheit von Frauen und Kindern ist zu unterstellen. Die gesundheitlichen Folgen für besonders vulnerable Gruppen, z. B. die indigene Bevölkerung²⁰, oder Menschen auf der Flucht, insbesondere in den Flüchtlingslagern in Ländern des Globalen Südens, sind bislang nur rudimentär erfasst.²¹

Die besondere Betroffenheit in Ländern des Globalen Südens mit Blick auf die gesundheitlichen Auswirkungen liegt im Wesentlichen an folgenden Gründen:

- ▶ Die Gesundheitssysteme sind aufgrund geringer finanzieller Mittel, fehlender Expertise, mangelnden Personals und Missmanagements oftmals unzureichend ausgestattet.²² Zum anderen erschweren auch große Distanzen und fehlende oder schlechte Infrastruktur in einigen Regionen die Betreuung von Menschen.
- ▶ Menschen in Armenvierteln sowie Arbeitnehmer*innen im informellen Sektor können sich vor einer Infektion kaum schützen, weil die Maßnahmen z. B. der (physischen) Abstandswahrung aus verschiedenen Gründen kaum oder nicht im notwendigen Maß umsetzbar sind. Ferner sind sehr viele Menschen dieser Gruppen aus ökonomischen Gründen gezwungen, alsbald wieder Arbeit aufzunehmen.²³
- ▶ Ein wesentlicher Faktor ist das Niveau und die Verbreitung der digitalen Infrastruktur bei staatlichen und wirtschaftlichen Institutionen sowie in der Zivilbevölkerung.²⁴ Oftmals ist zudem ein erhebliches Stadt-Land-Gefälle zu konstatieren.²⁵

¹⁹ <https://www.rescue.org/press-release/irc-world-risks-1-billion-cases-and-32-million-deaths-covid-19-across-fragile>

²⁰ So waren Mitte Mai 2020 bereits 38 indigene Völker nur in Brasilien von der Pandemie betroffen. <https://www.tagesschau.de/ausland/brasilien-coronavirus-105.html>

²¹ Weitere Informationen zur besonderen Betroffenheit indigener Völker siehe unter: <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/blog/2020/impacto-y-situacion-de-la-poblacion-indigena-latinoamericana-ant.html>

²² So etwa Schindwein, Blätter für deutsche und internationale Politik 5/2020, S. 72: „Laut WHO gibt es in Afrika durchschnittlich gerade einmal fünf Intensivbetten pro eine Million Einwohner, gegenüber 4000 in Europa. In 41 afrikanischen Ländern gibt es zusammengekommen gerade einmal 2000 funktionierende Beatmungsgeräte, in den übrigen 13 Ländern fehlen diese gänzlich – oder die Stromversorgung ist zu unzuverlässig, um die Apparate am Laufen zu halten.“

²³ In Afrika sind nur 17 % der Beschäftigten, in Asien nur 34 % sozialversichert. Im Vergleich: in Europa ca. 84 %. Siehe Paasch, Blätter für deutsche und internationale Politik 5/2020, S. 19.

²⁴ Siehe zu den Konsequenzen auch: <https://medium.com/data-policy/a-widening-data-divide-covid-19-and-the-global-south-f8d44c7a3b50>

²⁵ Die digitale Durchdringung ist allerdings keine zwingende Voraussetzung, wie das sehr erfolgreiche Krisenmanagement von Ebola in Afrika zeigt. <https://www.gdi.de/die-aktuelle-kolumne/article/was-wir-in-der-corona-krise-von-und-ueber-africa-lernen-koennen/>

¹⁶ <https://www.swp-berlin.org/en/publication/the-corona-crisis-and-international-relations-open-questions-tentative-assumptions/>

¹⁷ <https://www.ft.com/content/a2901ce8-5eb7-4633-b89c-cbdf5b386938>

¹⁸ Die Studie nennt einige Gründe hierfür, u. a. dass verstärkende Effekte wie etwa Hunger in Folge der Beschränkungen nicht berücksichtigt wurden.

Es wird davon ausgegangen, dass Länder des Globalen Südens ökonomisch im besonderen Maße von der Krise betroffen sein werden. Die Effekte lassen sich sicher nicht pauschalisieren, die Tendenz ist aber eindeutig. Internationale Organisationen gehen davon aus, dass dort deutlich mehr Menschen von extremer Armut betroffen sein werden.²⁶ Folgende Gründe sind dafür ausschlaggebend:

- ▶ In Folge des ökonomischen Shutdowns in den Ländern des Nordens kam es laut UNCTAD zu einem erheblichen Rückgang der Exporte von Rohstoffen und damit auch der Exporteinnahmen.²⁷
- ▶ Seit Beginn der Corona-Krise kam es zu einer beispiellosen Kapitalflucht aus den Ländern des Globalen Südens.²⁸
- ▶ Beschäftigte in Unternehmen ausländischer Firmen werden oftmals ohne ausreichende Absicherung entlassen.
- ▶ Zahlungen von Exilant*innen an ihre Familien in den Heimatländer haben während der Pandemie deutlich abgenommen.²⁹
- ▶ Vielen Menschen erlaubt ihr geringes Einkommen keine Rücklagen zu bilden.
- ▶ Soziale Sicherungssysteme wie Arbeitslosenversicherung oder Altersvorsorge sind unzureichend, auch wegen des hohen Anteils des informellen Sektors.
- ▶ Staatliche Stützungsmaßnahmen sind wegen der beschränkten finanziellen Handlungsspielräume kaum möglich.

Zugleich sind die Länder des Globalen Südens weiterhin stark verschuldet. Die Weltbank, der Internationale Währungsfonds sowie die Länder der G20 haben entschieden, den ärmsten Ländern der Welt einen Teil ihrer Schulden zu erlassen und die Schuldendienstleistungen zu stunden.³⁰ Darüber hinaus wurden spezielle finanzielle Hilfsprogramme aufgelegt, um Länder des Globalen Südens bei ihren Maßnahmen gegen die Pandemie zu unterstützen.³¹ Es besteht allerdings Einigkeit, dass diese Hilfsprogramme nicht ausreichen werden, um den extremen wirtschaftlichen Folgen hinreichend zu begegnen.³²

Internationale Organisationen gehen davon aus, dass die Pandemie eine Ernährungskrise zur Folge haben könnte. Die z.T. schon jetzt fragile Lebensmittelversorgung, vor allem in Krisen- und Kriegsgebieten oder von bestimmten Bevölkerungssteilen wie im informellen Sektor arbeitenden Migrant*innen, könnte auf Grund der Pandemie, der Krisenmaßnahmen und der zunehmenden Armut weiter geschwächt werden. Die Zahl der von extremem Hunger Bedrohten könnte sich auf bis zu 270 Millionen Menschen innerhalb weniger Monate verdoppeln.³³

Die Pandemie schränkt die Möglichkeiten der Entwicklungszusammenarbeit erheblich ein, was zu einer weiteren Verschärfung führt. Erstens sind viele Entwicklungshelfer*innen wegen der Risiken vor Ort in ihre Heimatländer zurückgekehrt. Zweitens kann die Arbeit vor Ort, die oftmals auf Beratung und damit unmittelbarem Kontakt beruht, wegen des Shutdowns nur sehr eingeschränkt durchgeführt werden. Auch Hilfslieferungen können derzeit nur eingeschränkt erfolgen, wie etwa zur Bekämpfung der Heuschreckenplage in Ostafrika.³⁴

26 <https://www.undp.org/content/undp/en/home/covid-19-pandemic-response/socio-economic-impact-of-covid-19.html>

27 Einen doppelten Negativeffekt erzeugt die strukturelle Abhängigkeit Afrikas als Rohstofflieferant für die entwickelten Ökonomen im Westen und in Asien: Solange diese nicht produzieren, kaufen sie weniger Öl, Mineralien oder Rohstoffe wie Baumwolle für die Textilindustrie in Afrika ein. Nach UNCTAD ist mit einem Rückgang der Exporteinnahmen von 800 Mrd. US \$ 2020 (z.B. aufgrund Verfall von Rohstoffpreisen) und einer Abwertung vieler Währungen gegenüber dem US \$ zu rechnen.

28 Zwischen dem 21.2. und dem 20.3. sind nach UNCTAD 59 Mrd. US\$ Nettokapital in vermeintlich „sicheren Häfen“ abgeflossen – mehr als doppelt so viel wie im vergleichbaren Zeitraum nach dem Lehman-Kollaps 2008. https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Briefing_Corona_Weltwirtschaft-Update.pdf

29 <https://www.forbes.com/sites/freylindsay/2020/04/22/world-bank-global-remittances-set-to-decline-sharply-as-a-result-of-coronavirus/#3c71491660ab>

30 <https://www.rnd.de/wirtschaft/iwf-gehawrt-25-staaten-wegen-corona-krise-schuldenlass-CFQGX3TDNMIORN403UJT5CTLLQ.html>

31 Siehe etwa <http://documents1.worldbank.org/curated/en/260231584733494306/pdf/Proposal-for-a-World-Bank-COVID-19-Response-under-the-Fast-Track-COVID-19-Facility.pdf> und <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2020/02/28/how-the-imf-can-help-countries-address-the-economic-impact-of-coronavirus>

32 <https://www.die-gdi.de/die-aktuelle-kolumne/article/so-reagieren-die-internationalen-finanzinstitutionen-auf-die-pandemie/>

33 Siehe <https://www.ifpri.org/blog/poverty-and-food-insecurity-could-grow-dramatically-covid-19-spreads> und <http://www.fao.org/2019-ncov/q-and-a/impact-on-food-and-agriculture/en/>; <https://www.tagesschau.de/ausland/entwicklungsminister-mueller-corona-hunger-101.html>; <https://www.wfp.org/news/world-food-programme-assist-largest-number-hungry-people-ever-coronavirus-devastates-poor>

34 <https://www.tagesschau.de/ausland/heuschrecken-ostafrika-105.html>

Sichere Prognosen zu den mittel- und langfristigen Folgen der Pandemie in den Ländern des Globalen Südens sind kaum möglich. Das liegt schon allein daran, dass nicht sicher absehbar ist, mit welcher Wucht die erste Welle der Pandemie diese Länder treffen wird, ob und wie viele weitere Wellen es geben wird und welche Hilfsmaßnahmen den Ländern auch in Abhängigkeit des Managements vor Ort zur Verfügung stehen werden. Es ist auch denkbar, dass diese Verwerfungen in manchen Ländern zu einer politischen Destabilisierung führen.

Die mittelfristigen Folgen der Pandemie werden auch die Rahmenbedingungen für die weitere Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik in den einzelnen Ländern determinieren. Je nach ihren institutionellen, finanziellen und personellen Ressourcen werden sich die Länder des Globalen Südens an internationalen Verhandlungen beteiligen können.³⁵

Es ist sehr wahrscheinlich, dass die Krise die Abhängigkeiten und Ungleichheiten zwischen Ländern im Globalen Süden und Norden vertiefen wird. Denn die Unternehmen in den Industrieländern werden Wettbewerbsvorteile gegenüber ihnen ohnehin benachteiligten Konkurrenten in Entwicklungsländern zweifellos nutzen, allein schon wegen der massiven Konjunkturprogramme. Des Weiteren werden die fiskal- und geldpolitischen Maßnahmen in Ländern mit hohem Einkommen Kapitalabflüsse, eine Verteuerung von Staatsanleihen und verschärft Kreditbedingungen für Länder des Globalen Südens bewirken.

2.3 Internationale Umwelt- und Klimaschutzpolitik

Die Covid-19 Pandemie mit den vielen Kranken und Toten, den oftmals überlasteten Gesundheitssystemen sowie den ökonomischen Folgen zeigt, wie fragil die global hochvernetzten Wirtschaftsstrukturen und wie unterschiedlich resilient verschiedene Länder gegenüber dieser Pandemie sind. Ferner wurde ersichtlich, dass viele Länder die Pandemievorsorge vor vergleichbar komplexe Herausforderungen stellt wie wirksame Maßnahmen zur Reduzierung von Umweltbelastungen.

Der Shutdown hat zunächst zu einem weltweiten Rückgang der Treibhausgas- und Stickoxidemissionen geführt.³⁶ Diese Rückgänge kommen den weltweiten Bestrebungen zur signifikanten Reduzierung von umwelt- und klimaschädlichen Emissionen bis hin zur Klimaneutralität zwar entgegen.³⁷ Die Effekte werden aber voraussichtlich nur von vorübergehender Natur sein, da die Rückgänge nicht auf strukturellen Änderungen der Wirtschaft oder des Energie- und Transportsektors hin zu mehr Nachhaltigkeit basieren. So zeigte die nicht-nachhaltig ausgestaltete wirtschaftliche Erholung nach der Finanzkrise einen hohen Anstieg der Emissionen.³⁸ Zudem berichtet der WWF in einer Analyse, dass die weltweite Abholzung von Tropenwäldern – auf Grund der durch die Pandemiemaßnahmen eingeschränkten Überwachung sowie des Wegfalls von Verdienstmöglichkeiten für Teile der Bevölkerung (wie z. B. der legale Holzhandels, Tourismus und Lebensmittelmärkte) – im März 2020 um durchschnittlich 150 % zugenommen hat, im Vergleich zu den Jahren 2017–2019.³⁹ Weitere negative Effekte durch Übernutzung natürlicher Ressourcen in Folge des Shutdowns sind vorstellbar, aber bislang nicht untersucht.

³⁵ Zum Teil schaffen die neuen virtuellen Formate auch die Möglichkeit, sich zumindest auf Arbeitsebene stärker in die Debatten einzubringen.

³⁶ LaQuéré et al. (2020) „Temporary reduction in daily global CO₂ emissions during the COVID-19 forced confinement“ Nature Climate Change; https://www.esa.int/Applications/Observing_the_Earth/Copernicus/Sentinel-5P/Air_pollution_remains_low_as_Europeans_stay_at_home; https://www.esa.int/Applications/Observing_the_Earth/Copernicus/Sentinel-5P/Air_pollution_drops_in_India_following_lockdown; <https://earthobservatory.nasa.gov/images/146362/airborne-nitrogen-dioxide-plummets-over-china>; <https://www.nasa.gov/feature/goddard/2020/drop-in-air-pollution-over-northeast>

³⁷ UNEP Emission Gap Report 2019 <https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report-2019>

³⁸ <https://www.iea.org/reports/global-energy-review-2020/global-energy-and-co2-emissions-in-2020>

³⁹ WWF Analyse (2020) „Waldverlust in Zeiten der Corona-Pandemie Holzeinschlag in den Tropen“ <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF-Analyse-Waldverlust-in-Zeiten-der-Corona-Pandemie.pdf> <https://www.weforum.org/agenda/2020/05/covid-19-coronavirus-pandemic-nature-environment-green-stimulus-biodiversity/>

Die Covid-19 Pandemie ist wie die globale Umweltkrisen – der Biodiversitätsverlust, der Klimawandel, Anreicherung von Kunststoffen in den Weltmeeren sowie von Nähr- und Schadstoffüberlastungen der Umweltkompartimente- eine Folge nicht-nachhaltiger Produktions- und Konsummuster.⁴⁰ Die Covid-19 Pandemie hat nach unserem jetzigen Verständnis ihren Ursprung in der Übertragung einer tierischen Infektionskrankheit auf den Menschen (sogenannte Zoonose) und hat sich rasch entlang der internationalen Reisewege verbreitet. Die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Zoonosen ist wiederum eng verknüpft mit der Zunahme des menschlichen Eingriffs in die Natur, des Klimawandels sowie unzureichender Beachtung von Tierwohl und -gesundheit.⁴¹

Wie auch bei vielen globalen Umweltproblemen zeigt sich, dass Länder unterschiedlich betroffen sind und auch beim Krisenmanagement verschieden ausgestattet sind. Wie die Lösung globaler Umweltprobleme verlangt auch eine Bekämpfung der Pandemie und ihrer Folgen internationale Kooperation, obwohl die Maßnahmen vor Ort, in der Regel durch die Institutionen der Staaten, umgesetzt werden müssen. Sowohl auf nationaler wie auch internationaler Ebene ist wissenschaftsbasiertes und rechtzeitiges Handeln nötig, damit die Folgen beherrschbar bleiben.

Allerdings gibt es auch einen wesentlichen Unterschied: Die Maßnahmen zur Lösung der Klimakrise sind erstens nicht zeitlich begrenzt, zweitens erfordern sie dauerhafte und fundamentale Änderungen unserer Lebens- und Wirtschaftsweise.⁴² Die Folgen der Pandemie lassen sich bisher nicht abschließend abschätzen: So ist derzeit unklar, ob die Infektionskrankheit nach der ersten oder ggf. einer zweiten Welle weitestgehend verschwindet oder dauerhaft saisonal wiederkehrt.⁴³ Es ist jedoch nicht anzunehmen, dass die Covid-19-Pandemie irreversible

Veränderungen in natürlichen Systemen erzeugen wird, die die Lebensbedingungen für die menschliche Zivilisation fundamental ändern werden, wie dies bei der Klimakrise zu erwarten ist.

Auf Grund der Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie (z. B. Reisebeschränkungen, „social distancing“) wurden internationale Verhandlungsprozesse zur Bewältigung großer Umwelt- und Klimaprobleme (z. B.: UNFCCC COP 26, UN-Biodiversität/CBD, UN SAICM ICCM5) verschoben, z. T. auf noch unbestimmte Zeit. Dies hat zur Folge, dass wichtige Entscheidungen relevanter internationaler Regime zunächst vertagt worden sind (z. B. Regelungen zur Umsetzung des Pariser Abkommens von 2015, globaler strategischer Rahmen zum Schutz der Biodiversität bis 2030 und des internationalen Chemikalienmanagements nach 2020).

Immerhin scheinen aus dieser neuen Situation neue (temporär befristete) Formen der internationalen Zusammenarbeit zu erwachsen. Zum Beispiel werden mittlerweile vermehrt internationale Konferenzen und Tagungen als Webkonferenzen im Internet abgehalten, wie der Petersberger Klimadialog, Arbeitsgruppentreffen des Umweltpogramms der OECD oder kürzlich die Jahrestagung der WHO. Dies setzt allerdings voraus, dass die technische Ausstattung vor Ort eine Beteiligung an solchen Formaten erlaubt. Es bleibt abzuwarten, inwieweit diese veränderten Arbeitsformen dauerhaft Bestand haben werden und sich die internationale Arbeitskultur strukturell verändern wird.

Wie bereits oben erwähnt, könnten aufgrund der sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie insbesondere in Ländern des Globalen Südens mit ihren ohnehin oft defizitären institutionellen Kapazitäten noch weniger Ressourcen zur Verfügung stehen, um sich wirksam in die internationalen Diskussions- und Verhandlungsprozesse einbringen zu können. Gleichzeitig drohen spezifische Interessen dieser Länder in den Hintergrund zu rücken (z. B. grenzüberschreitende Verbringung und Management von Abfällen sowie „Environmental Justice“) oder Maßnahmen getroffen werden, die vorrangig auf kurzfristige nationale Wirtschaftsinteressen abzielen und drohen Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik

40 <https://www.unenvironment.org/resources/global-environment-outlook-6>
<https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html>

41 <https://ipbes.net/global-assessment>

42 https://www.webcitation.org/5nCeyEYjr?url=http://www.hm-treasury.gov.uk/sternreview_index.htm
 Watts et al. (2019) „The 2019 report of The Lancet Countdown on health and climate change: ensuring that the health of a child born today is not defined by a changing climate“ [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(19\)32596-6/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(19)32596-6/fulltext)

Human Impact Report Climate Change of the Global Humanitarian Forum Geneva 2009 „The Anatomy of A silent crisis“; WHO (2014) Quantitative risk assessment of the effects of climate change on selected causes of death, 2030s and 2050s https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/134014/9789241507691_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y

43 Kissner et al. (2020) „Projecting the transmission dynamics of SARS-CoV 2 through the postpandemic period“ Science 368 (6493), pp. 860–868; <https://science.sciencemag.org/content/368/6493/860>

insgesamt zurückzudrängen.⁴⁴ Die ökonomischen, sozialen und politischen Verwerfungen der Corona-Krise können damit erhebliche negative Auswirkungen auf die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung haben. Ein Großteil der globalen Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals (SDGs)) könnten verfehlt werden oder es kann sogar zu Rückschritten kommen. Selbst wenn es durch die Pandemie beim Status Quo der bestehenden Verträge und Instrumente der Umwelt- und Klimapolitik bleibt, werden die Fortschritte für den Umwelt- und Klimaschutz sehr uneinheitlich und lückenhaft bleiben oder ganz ausbleiben.⁴⁵ Beispielsweise kann bei fehlender Steigerung der Klimaschutzanstrengungen die Einhaltung des 1,5°-Ziels nicht erreicht werden. Auch die stetig steigende Rohstoffförderung, die voraussichtliche Verdopplung der Chemikalienproduktion bis 2030 sowie weitere globale Wachstumsdynamiken verstärken den Druck auf Umwelt und Gesundheit.

Zugleich bietet die Corona-Krise aber auch die Chance, die strukturellen Schwächen sowie Folgen bestehender nicht-nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster zu verdeutlichen, Lehren daraus zu ziehen und die Ursachen der Umwelt- und Klimaprobleme gemeinsam anzugehen. Zumal die gesellschaftliche Krisenerfahrung die globalen Konsequenzen von Umwelt- und Klimakrisen auch im Globalen Norden greifbarer gemacht hat. Dies bietet das Momentum für den Ausbau von Multilateralismus und globaler kohärenter Zusammenarbeit, um im Zuge der Finanzierung von Hilfen und wirtschaftlicher Erholung globale, regionale sowie lokale Strukturen für eine nachhaltige Entwicklung voranzutreiben.

Diese Erkenntnis scheint sich trotz gegensätzlicher Äußerungen auch international durchzusetzen. Viele internationale Organisationen, Politiker*innen aber auch Vertreter*innen der Zivilgesellschaft und der Industrie sowie Investor*innen haben die Corona-Krise als entscheidenden Moment in der Geschichte hervorgehoben. Dieser biete eine große Chance für die Weltgemeinschaft, über das bisherige wirtschaftliche Handeln und die sozialen und ökologischen Auswirkungen nachzudenken bzw. die Krise für einen Umbau zu mehr Nachhaltigkeit zu nutzen.⁴⁶ Darüber hinaus wollen verschiedene Länder ihre Staatshilfen für Unternehmen an Maßnahmen zum Klimaschutz und zum Erreichen der Nachhaltigkeitsziele knüpfen.⁴⁷ Es ist allerdings zu erwarten, dass sich auf Grund der in Abschnitt 1.1 aufgezeigten unterschiedlichen Grundhaltungen und Konfliktlinien, die internationale Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik nicht widerspruchsfrei in Richtung transformativer Nachhaltigkeit entwickeln wird.

⁴⁴ <https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-03/donald-trump-coronavirus-usa-anthony-fauci-wirtschaft>; <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/bolsonaro-wirtschaft-wichtiger-als-covid-19-bekämpfung-16762055.html>

⁴⁵ Global Chemical Outlook II, Part 1 (2019) <https://www.unenvironment.org/resources/report/global-chemicals-outlook-ii-legacies-innovative-solutions>
WHO (2016) Public health impact of chemicals: knowns and unknowns <https://www.who.int/ipcs/publications/chemicals-public-health-impact/en/>

⁴⁶ https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/timmermans-announcements/introductory-remarks-frans-timmermans-european-parliaments-envi-committee-meeting-21st-april-2020_en; <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/petersberger-klimadialog-1748020> <http://pubdocs.worldbank.org/en/223671586803837686/Sustainability-Checklist-for-Assessing-Economic-Recovery-Investments-April-2020.pdf>
[https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/petersberger-klimadialog-1748020</a](https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/petersberger-klimadialog-1748020)

3. Lehren aus der Pandemie – Was hat sich für die internationale Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik geändert?

Aus der Analyse der Auswirkungen der Covid-19 Pandemie auf Weltwirtschaft, Geopolitik, die Länder des globalen Südens und die internationale Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik lassen sich zusammenfassend folgende **Schlussfolgerungen** ziehen:

- ▶ Ursache der Pandemie ist sehr wahrscheinlich eine Zoonose⁴⁸. Obwohl der genaue Übertragungsweg vom Tier auf den Menschen im Falle von Covid-19 noch nicht abschließend geklärt ist, ist sich die Wissenschaft einig, dass die Wahrscheinlichkeit von Zoonosen durch die zunehmende Auflösung von Pufferzonen zwischen Mensch und Tier erhöht wird. Dies geschieht z. B. durch Nutztierhaltung, Wildtierverkauf und das Vordringen des Menschen in unerschlossene Gebiete zum Zwecke der Landwirtschaft, der Abholzung, des Bergbaus sowie für Infrastrukturentwicklung.⁴⁹ Der menschgemachte Klimawandel verstärkt diese Effekte.⁵⁰
- ▶ Die Pandemie hat die wechselseitigen Abhängigkeiten der Staaten und Volkswirtschaften und die Verletzlichkeit der Weltwirtschaft verdeutlicht. So konnte sich der Virus sehr schnell durch die hohe globale Mobilität verbreiten. Ferner kann das Krisenmanagement in Ländern des Globalen Nordens weitreichende Konsequenzen für die Volkswirtschaften in Ländern des Südens haben. Der weitere Verlauf der Pandemie, zum Beispiel, ob es zu einer zweiten und/oder weiteren Wellen kommen wird, lässt sich derzeit weder für die Länder des Nordens noch des Südens sicher prognostizieren.
- ▶ Es zeichnet sich ab, dass sich die geopolitischen Kräfteverhältnisse verschieben könnten, auch in Abhängigkeit von der Qualität des nationalen Krisenmanagements. Der Einfluss insbesondere von Staaten wie den USA und Brasilien, die auf nationaler Ebene ein unzureichendes
- ▶ Krisenmanagement aufweisen und die sich einer internationalen Kooperation verweigern, könnte abnehmen. Ferner besteht die Gefahr einer kurz- und mittelfristigen Destabilisierung von geopolitisch wichtigen Staaten (G20), z. B. Indien, Chile, Russland oder Brasilien.
- ▶ Es besteht die Gefahr, dass sich die wirtschaftlichen Ungleichheiten zwischen Ländern des Globalen Südens und Nordens vertiefen. Es können neue Spannungen auftreten, durch etwa die wirtschaftliche oder politische Destabilisierung von Staaten oder durch neue Migrationsbewegungen.
- ▶ Die Pandemie hat neue Themen ins Zentrum der internationalen Politik gebracht. Dazu zählt neben der öffentlichen Gesundheitsversorgung und Pandemievorsorge vor allem die Notwendigkeit resilenter Wirtschafts- und Gesellschaftsstrukturen. In diesem Zusammenhang werden auch Fragen eines gerechteren Welthandels, die Beachtung der Menschenrechte und ein effektiver Umwelt- und Klimaschutz thematisiert.
- ▶ Kompetentes und erfolgreiches Krisenmanagement verlangt kluges Regieren („good governance“) auf allen Ebenen. Der öffentliche Sektor (Regierungen, Verwaltungen, Parlamente, Wissenschaftsinstitutionen) und mit Abstrichen auch internationale Organisationen haben sich als notwendige Kräfte erwiesen, um das Krisenmanagement effektiv zu organisieren. Auch scheinen die Akzeptanz der staatlichen Infektionsschutzmaßnahmen und damit das Vertrauen der Bevölkerung in ihre Regierungen wichtig für ein erfolgreiches Krisenmanagement zu sein.⁵¹.
- ▶ Staaten mit leistungsfähigen (öffentlichen) Gesundheitssystemen können die Pandemie besser eindämmen, auch wenn es auf Grund anderer

48 P. Zhou et al. (2020) „A pneumonia outbreak associated with a new coronavirus of probable bat origin“, Nature 579, 270–273

49 IPBES Global Assessment (2019)

50 <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/science-points-causes-covid-19>

51 Siehe hierzu etwa https://www.diw.de/de/diw_01.c.793750.de/nachrichten/die_deutschen_sind_zufrieden_mit_dem_krisenmanagement_der_politik.html

Umstände zu großen Fallzahlen kam.⁵² Leistungsfähige Sozialversicherungssysteme und zusätzlich bereit gestellte finanzielle Ressourcen können die sozio-ökonomischen Folgen abmildern.

- ▶ Ein weiteres Erfolgskriterium für ein erfolgreiches Krisenmanagement scheint der Grad der flächen-deckenden Digitalisierung einer Gesellschaft gewesen zu sein – sowohl in den Städten als auch in ländlichen Gebieten. Das gilt weltweit und auch speziell in Ländern des Globalen Südens.

Auf der Grundlage dieser zusammenfassenden Schlussfolgerungen können folgende **Ansatzpunkte** für eine zukünftige internationale Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik identifiziert werden. Es geht darum, neben der Verringerung der Krisenanfälligkeit die zentralen Herausforderungen, wie Klima- und Biodiversitätskrise, aber auch soziale Ungleichheit, zu bewältigen.

Nexus Gesundheit & Umwelt als Kern der Nachhaltigkeitspolitik

2015 nahm die UN-Generalversammlung als Teil der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung 17 Nachhaltigkeitsziele (SDGs) mit 169 Zielvorgaben an. Die 17 SDGs, die für alle Staaten gelten, berücksichtigen alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit – Soziales, Umwelt, Wirtschaft – gleichermaßen. Sie sind integriert zu betrachten und untrennbar miteinander verknüpft, so dass der Erfolg eines Ziels oft von den Fortschritten bei anderen Zielen abhängt. Beispielsweise hat die Qualität der Umwelt einen erheblichen Einfluss auf die Gesundheit und Wohlbefinden des Menschen.⁵³ Umgekehrt hat das immer weitere Vordringen der Menschheit in die Naturräume und der Klimawandel negative Auswirkungen auf die Ökosysteme und ihre Leistungen für das menschliche Wohlergehen.⁵⁴ Die Covid-19-Pandemie als wahrscheinliche Folge einer Zoonose hat diesen Zusammenhang in mehreren Dimensionen unterstrichen. Neben der Folge von unzureichender Beachtung von Tierwohl und -gesundheit spielt die Zunahme des menschlichen Eingriffes in die Natur eine wichtige Rolle bei der Entstehung von Zoonosen. Zoonotische

Krankheiten stehen im Mittelpunkt von Themen wie Armut und Ungleichheit. Diese Krankheiten betreffen Menschen im Globalen Süden unverhältnismäßig stark.⁵⁵ Wenn sich aus einer Zoonose eine Epidemie oder gar eine Pandemie entwickelt, hat dies auch soziale, gesundheitliche und wirtschaftliche Folgen für den Globalen Norden. Laut UNEP treten jährlich durchschnittlich drei neue Infektionskrankheiten auf. 75 % aller neu auftretenden Infektionskrankheiten sind Zoonosen.⁵⁶ Die Covid-19 Pandemie zeigt daher exemplarisch die Notwendigkeit einer integrierten globalen Gesundheits- und Umweltpolitik⁵⁷ auf, um die Ziele der Agenda 2030 zu erreichen.

Die Covid-19-Pandemie hat auch deutlich gemacht, welche Konsequenzen es hat, wenn dieser Nexus nicht hinreichend beachtet wird.

Resilienz rückt als ein weiteres Leitmotiv der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik ins Zentrum

Die Pandemie hat die Vulnerabilität, d. h. die fehlende Resilienz der global vernetzten, hypermobilen modernen Welt offengelegt. Resilienz bezeichnet die Fähigkeit einer Gesellschaft, externe Störungen so zu verkraften, dass ihre wesentlichen Systemfunktionen erhalten bleiben.⁵⁸

Resilienz zielt also auch auf die systemische und vorsorgende Vermeidung von Schäden ab. Dass dieses vorsorgende Vorgehen ökonomisch sinnvoll ist, dass also die Vermeidung von Umweltschäden volkswirtschaftlich günstiger ist als sie nach ihrem Eintreten zu reparieren, haben bereits der Stern-Bericht zur Klimapolitik⁵⁹ oder die Erläuterungen der „Economics of land degradation“ Initiative⁶⁰ gezeigt. Beim Klimaschutz herrscht darüber mittlerweile weitgehender Konsens unter Ökonom*innen.⁶¹

⁵² <https://www.spiegel.de/politik/ausland/corona-krise-in-grafiken-so-sind-gesundheitssysteme-weltweit-auf-pandemien-vorbereitet-a-906a0530-3f59-4bef-bbfc-d863d0a7efb1>

⁵³ WHO (2015) „Connecting Global Priorities: Biodiversity and Human Health – A State o the Knowledge Review“ <https://www.who.int/globalchange/publications/biodiversity-human-health/en/>

⁵⁴ OECD 2012: OECD-Umweltausblick bis 2050 DIE KONSEQUENZEN DES NICHTHANDELNS [https://www.oecd.org/berlin/publikationen/umwetausblick.htm](https://www.oecd.org/berlin/publikationen/umweltausblick.htm)

⁵⁵ Deutsches Netzwerk gegen vernachlässigte Tropenkrankheiten DNTD (2019) „Kurzdossier – Der One -Health-Ansatz als Schlüsselkunft in der Bekämpfung von vernachlässigten Tropenkrankheiten“; BMBF „Globale Gesundheit im Mittelpunkt der Forschung – Förderkonzept: Vernachlässigte und armenbegünstigte Krankheiten“

⁵⁶ <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/science-points-causes-covid-19>

⁵⁷ Der Begriff Umweltpolitik wird breit verstanden. Er fasst auch Natur-, Klima- und Biodiversitätsschutz sowie alle Maßnahmen zur Vermeidung von Schadstoffeinträgen.

⁵⁸ Sabine Blum, Martin Endress, Stefan Kaufmann, Benjamin Rapp: Soziologische Perspektiven. In: Rüdiger Wink (Hrsg.): Multidisziplinäre Perspektiven der Resilienzforschung. Springer VS, Wiesbaden 2016, ISBN 978-3-658-09623-6, S. 151–177.

⁵⁹ https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+tf/_http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/sternreview_index.cfm

⁶⁰ <https://www.edf-initiative.org/>

⁶¹ <https://www.edf.org/sites/default/files/expertconsensusreport.pdf>

Nach dem von der gemeinsamen Forschungsstelle (Joint Research Center – JRC) der EU Kommission entwickelten Konzept der „transformativen Resilienz“ ist eine resiliente Gesellschaft in der Lage, mit Schocks oder anhaltenden strukturellen Veränderungen umzugehen und darauf zu reagieren, indem sie sich entweder dagegen wehrt (Absorptionsfähigkeit) oder ein gewisses Maß an Flexibilität aufweist und kleine Änderungen am System vornimmt (Anpassungsfähigkeit). Sind Störungen damit nicht mehr beherrschbar, muss das System in der Lage sein, sich selbst zu reflektieren und größere Veränderungen vorzunehmen, die im Extremfall zu einer Transformation führen (Transformationsfähigkeit). Die Resilienz einer Gesellschaft setzt sich demnach aus der Resilienz ihrer Kapitalbestände (Natur, Menschen, Gesellschaft, Technosphäre), der Resilienz ihres „Motors“ (Ökosystem- und Soziosystemleistungen, Institutionen, Produktionsprozesse) und der Resilienz ihrer Ergebnisse (Lebensqualität der Menschen) zusammen (JRC 2020).⁶² Entscheidend ist, dass dieser Resilienz-Anspruch für möglichst alle gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Teil-Systeme verwirklicht werden muss.

Die Resilienz eines Systems darf nicht zu Lasten der Resilienz anderer Systeme gehen. Resilient können daher nur Gesellschaften und deren Teil-Systeme (z. B. Gesundheitssysteme) sein, die strukturelle Ungleichheiten abbauen und so die Anforderung aus den Nachhaltigkeitszielen, niemanden zurückzulassen („leave no one behind“), systemisch berücksichtigen – sowohl nach innen als auch nach außen. Insofern ist auch die Unterstützung der Länder des Globalen Südens dringlich erforderlich, um sie in die Lage zu versetzen, trotz der Auswirkungen der Corona-Krise resiliente Systeme entsprechend der Notwendigkeiten vor Ort etablieren und kontinuierlich fortentwickeln zu können.

Eine vorrangige Ausrichtung politischer Entscheidungen an betriebswirtschaftlicher Kosteneffizienz unter Ausblendung von Externalitäten ist mit diesem neuen Grundsatz nicht vereinbar. Denn Resilienz erfordert Redundanz, die Nicht-Nutzung von nutzbaren Ressourcen („Puffer“), was aus vorherrschender

ökonomischer Sicht eine Verschwendug darstellt.⁶³ Resilienz macht damit auch Ineffizienzen bei der Nutzung natürlicher Ressourcen erforderlich, woraus sich ein Zielkonflikt mit bestehenden umweltpolitischen Zielsetzungen (z. B. Ressourceneffizienz) ergeben könnte.

Resilienz braucht gemeinwohlorientierte Steuerung durch starke staatliche und internationale Institutionen

Die Krise hat die Notwendigkeit von handlungsfähigen staatlichen Institutionen auf nationaler Ebene unterstrichen. Das gilt aber auch für die internationale Ebene. Die Pandemie hat gezeigt, dass die Fokussierung auf rein nationale Interessen das Krisenmanagement erschwert. Es gibt also auf Grund der internationalen wirtschaftlichen und finanziellen Verflechtungen und der daraus resultierenden Abhängigkeiten einen größeren Bedarf an internationaler Kooperation. Das Gleiche gilt für eine wirksame Bekämpfung der globalen Klima- und Umweltkrisen. Die verschiedenen Krisen haben verdeutlicht, dass die globalisierten Märkte ohne ausreichende gemeinwohlorientierte staatliche Steuerung eher fragile Systeme hervorgebracht haben.

Digitale Techniken als Problemlösungsfaktor globaler Umweltprobleme

Digitale Techniken, klug eingesetzt, sind ein wichtiges Instrument, um die vielfältigen Krisenphänomene verstehen und bewältigen zu können. So zeichnet sich ab, dass die Länder des Globalen Südens mit einer gut entwickelten IT-Infrastruktur besser in der Lage zu sein scheinen, die Covid-19-Krise zu meistern, als solche, die eine weniger weitreichende Digitalisierung aufweisen. Insofern ist eine digitale Kultur ein wichtiger Problemlösungsfaktor globaler Umweltprobleme.⁶⁴ Allerdings dürfen die Risiken der Digitalisierung für Umwelt und Gesellschaft, z. B. die privatwirtschaftliche Nutzung digitaler Möglichkeiten, nicht aus dem Blick geraten.⁶⁵

62 <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/building-scientific-narrative-towards-more-resilient-eu-society-part-1-conceptual-framework>

63 <https://www.metropolis-verlag.de/Endlich-im-Endlichen/796/book.do>

64 Wie jede technologische Innovation, sind mit der Digitalisierung auch Risiken verbunden. Die Nutzung muss daher auch „resilient“ konzeptioniert werden.

65 <https://netzpolitik.org/2019/umweltgutachten-digitalisierung-ist-heute-brandbeschleuniger-fuer-ressourcen-raubbau-und-ungleichheit/>

4. Maßnahmen zur Fortentwicklung der internationalen Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik

Nachfolgend werden Maßnahmen empfohlen, wie die internationale Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik auf die Pandemie und ihre Folgen reagieren sollte. Dabei geht es erstens um die aktuelle Bekämpfung der Pandemie und ihrer sozio-ökonomischen Folgen, zweitens um die unmittelbare Prävention weiterer Pandemien sowie drittens um Grundzüge einer zukünftigen internationalen Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik.

4.1 Aktuelle Bekämpfung der Pandemie und ihrer sozio-ökonomischen Folgen

Es zeigt sich zunehmend, dass die Länder des Globalen Südens – wegen struktureller Benachteiligung und der globalen wirtschaftlichen Verflechtungen – nur bedingt in der Lage sein werden, ein effektives Krisenmanagement zu etablieren sowie mit den wirtschaftlichen Folgen einer Pandemie umzugehen. Die Länder des Globalen Nordens sind hier in der Pflicht, die Länder des Globalen Südens bei der Bewältigung der Auswirkungen der Covid-19 Pandemie zu unterstützen: im Sinne ihres solidarischen Beitrags zur Erreichung der Ziele der 2030 Nachhaltigkeitsagenda, aber auch aus rein wirtschaftlichem Eigeninteresse an resilienten Lieferketten, (zukünftigen) Absatzmärkten und an der Bekämpfung von Fluchtursachen.

Die Ziele für nachhaltige Entwicklung sind integriert, unteilbar und global ausgerichtet. Daher ist es auch aus Umweltsicht geboten, die Länder des Globalen Südens kurzfristig beim Krisenmanagement sowie bei der Bekämpfung von Hunger und Armut zu unterstützen sowie langfristige Hilfsprogramme aufzulegen. Die Weltbank und der internationale Währungsfonds haben hierzu schon erste Maßnahmen ergriffen, die aber nach der Einschätzung der beiden Organisationen nicht ausreichend sind.

4.2 Unmittelbare Prävention weiterer Pandemien

Die Wissenschaft geht davon aus, dass das Auftreten von Zoonosen auf die gestiegerte Nachfrage nach tierischen Proteinen, die Intensivierung der Landwirtschaft, die nicht-nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen, die Ausbeutung von Wildtieren, die

Änderung der Lebensmittelversorgungsketten sowie auf den Klimawandel zurückzuführen ist.⁶⁶ Das gestiegene internationale Reise- und Transportaufkommen erhöht zusätzlich das Risiko der Ausbreitung. Diese Treiber treten inzwischen häufig gleichzeitig auf und verstärken dadurch ihren Einfluss.

Zur Vermeidung von Zoonosen und deren pandemischen Ausbreitung muss der „One Health“-Ansatz⁶⁷ international eine stärkere Aufmerksamkeit erfahren. Als integrativer Ansatz für ein nachhaltiges Gesundheitsmanagement berücksichtigt dieser die engen Verknüpfungen zwischen menschlicher und tierischer Gesundheit, einer gesunden Umwelt, Lebensmittel- und Ernährungssicherheit sowie Landwirtschaft. Die genannten Treiber von Zoonosen haben einen engen Zusammenhang mit Umwelt- und Klimaaspekten. Daher muss der „One-Health“-Ansatz diese Aspekte zukünftig stärker berücksichtigen, um denkbare weitere, ggf. in ihren Konsequenzen noch dramatischere Pandemien möglichst zu verhindern.⁶⁸ Der „One Health“-Ansatz ist besonders geeignet, wichtige übergreifende Handlungsfelder der Umwelt- Gesundheits- und Klimapolitik ganz im Sinne der Agenda 2030 auszurichten. Er bedarf einer wirksamen und kohärenten Zusammenarbeit von Staaten und internationalen Organisationen (v. a. der OECD und des UN-Systems, z. B. WHO, FAO, UNEP, ILO, UNDP). Handlungsfelder der Zusammenarbeit umfassen die interdisziplinäre Erforschung von Ursachen und Treibern von Zoonosen, den Aufbau von Strukturen zur Datenerhebung, Beobachtung, Überwachung und Information, den Kapazitätsaufbau in den Organisationen, Aufklärung und Beteiligung von verschiedenen Stakeholdern (inklusive indigener und lokaler Gemeinschaften oder lokaler Entscheidungsträger) sowie die Entwicklung von Maßnahmen zur Prävention.

⁶⁶ UNEP 2020, „Preventing the next PAdnemic – Zoonotic diseases and how to break the chain of transmission“ <https://www.unenvironment.org/resources/report/preventing-future-zoonotic-disease-outbreaks-protecting-environment-animals-and-humans>

⁶⁷ https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/Antibiotikaresistenz/One-Health/One_Health-Konzept.html

⁶⁸ CBD/SBSTTA21/9 (2017) „Guidance on integrating biodiversity considerations into one health approaches“ <https://www.cbd.int/doc/c/8e34/8c61/a535d23833e68906c8c7551a/sbstta-21-09-en.pdf>

In Bezug auf das Zurückdrängen von Lebensräumen und die klimawandelbedingte Ausbreitung von Krankheitserregern ist beispielsweise eine Kooperation der CBD und der FAO unter Beteiligung von insbesondere WHO und UNFCCC wichtig. WHO und UNFCCC sollten beteiligt werden, da erstens die gesundheitliche Dimension hinreichend berücksichtigt werden sollte und zweitens der Klimawandel zu einer Verringerung der Lebensräume beiträgt. Es ist naheliegend, dass im Rahmen von CBD unterstützt durch IPBES⁶⁹ hierzu wichtige Beiträge zu leisten sind.⁷⁰

Stand der Wissenschaft ist, dass sich Zoonosen nicht gänzlich vermeiden lassen, daher ist insbesondere ein enges Überwachungs- und Informationsnetz erforderlich.⁷¹ Die WHO, FAO und die Weltorganisation für Tiergesundheit (OIE) erstellen zur Umsetzung des „One-Health“-Ansatzes Standards und Handlungsempfehlungen.⁷² Unter anderem gilt insoweit der „Codex Alimentarius“.⁷³

Die geltenden Standards zur Prävention von Zoonosen, u. a. Gesundheits- und Hygienestandards, Managementmaßnahmen bei der Tierhaltung, sind darauf hin zu überprüfen, ob eine Fortschreibung dieser Standards erforderlich ist, um zukünftige Zoonosen zu vermeiden und/oder möglichst frühzeitig erfassen und eindämmen zu können. Sichergestellt werden muss im Interesse aller, dass diese Standards und besonders die Überwachungs- und Informationssysteme tatsächlich implementiert werden. Insofern empfiehlt sich neben der Kooperation der FAO, der WHO und OIE auch ein Zusammenspiel mit der CBD und ggf. der IMO und/oder Fischereiorganisationen. Auch die Internationale Arbeitsorganisation, die den Schutz der Beschäftigten verantwortet, sollte beteiligt werden.

Maßnahmen des Klima- und Biodiversitätsschutzes tragen maßgeblich dazu bei, die Entstehung von Zoonosen und die Ausbreitung krankheitsübertragender Organismen frühzeitig zu verhindern. Konkrete politische Maßnahmen, die Anreize und Vorgaben schaffen, haben daher auch eine hohe Bedeutung für die Prävention von Zoonosen und daraus resultierende Pandemien. Konkrete Beispiele sind etwa die Förderung der nachhaltigen Nutzung von Land- und Seegebieten, der Schutz, die Renaturierung sowie die Verbindung von Wildhabitaten oder geeignete Klimaschutzmaßnahmen.

4.3 Grundzüge einer zukünftigen internationalen Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik

Die internationale Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik muss den Zusammenhang von Umwelt- und Klima- sowie Gesundheitspolitik mehr in den Mittelpunkt ihrer Analysen und Programme als auch ihrer Kommunikation rücken. Das gilt nicht nur mit Blick auf die oben genannte Pandemieprävention, sondern auch für andere Bereiche des Umweltschutzes, die direkte oder indirekte Einflüsse auf die menschliche Gesundheit haben, wie beispielsweise die Auswirkungen des Klimawandels, der Luftverschmutzung oder der Verwendung von Chemikalien. Umwelt- und klimawandelassoziierte Gesundheitsprobleme sind ihrer Natur nach in den meisten Fällen nicht an Staatsgrenzen gebunden. Auch kommen sie in unterschiedlichen Staaten in identischer oder ähnlicher Form vor. Der internationale Austausch über wissenschaftliche Erkenntnisse und gemeinsames Handeln zum Schutz von Mensch und Umwelt ist erforderlich, um die globalen Folgen von umwelt- und klimabedingten (Gesundheits-) Schäden zu minimieren.

Ferner sollte die internationale Kooperation eine effektive Politikkohärenz (SDG Target 17.14) gewährleisten, damit Umwelt- und Klimaaspekte in der künftigen Gesundheits- und Wirtschaftspolitik umfassend berücksichtigt werden.

Des Weiteren sollten die oben genannten Ansatzpunkte, insbesondere Nexus von Gesundheits- und Umweltpolitik, Resilienz-Prinzip und gemeinwohlorientierte Steuerung, als Leitmotive durch politische Beschlüsse oder sogar durch rechtlich verbindliche Absprachen verankert werden. Diese Ansatzpunkte würden damit für eine zukünftige internationale Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik die notwendige

69 Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) <https://ipbes.net/about>

70 Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) <https://ipbes.net/about>

71 https://www.openagrar.de/servlets/MCRFileNodeServlet/openagrar_derivate_00029962/FAO-Zoonosen_2020-05-14.pdf

72 <https://www.oie.int/en/for-the-media/onehealth/oie-approach/>
Die Komplexität der Aufgabenstellung verdeutlicht die auf der Internetseite eingestellte Graphik.

73 Der Codex Alimentarius umfasst eine Sammlung von über 300 Standards, Richtlinien und Codes of Practice für die internationale Lebensmittelsicherheit. Er beruht auf den Annahmen und Beschlüssen der sogenannten Codex-Alimentarius-Kommission, eines gemeinsamen Gremiums der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) und der Weltgesundheitsorganisation (WHO) der Vereinten Nationen. <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/en/>

Stärkung erfahren. Sie sollten generell gelten und auch im Rahmen sektoraler Politiken auf internationaler Ebene berücksichtigt werden. Möglich wäre das – wenn auch nur als sogenanntes „soft-law“ – durch einen Beschluss der Generalversammlung der Vereinten Nationen. Sinnvoll wäre auch, dass diese Leitmotive in den vom französischen Präsidenten Macron 2017 vorgeschlagenen „Global Pact for the Environment“, aufgenommen werden.⁷⁴ Eine weitere Möglichkeit ist der vom UN -Generalsekretär Mitte Juli 2020 vorgeschlagene „New Global Deal“.⁷⁵

Die zukünftige Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik muss die Vernetzung der Weltwirtschaft stärker in den Blick nehmen. Kurzfristig sollten die beiden folgenden Maßnahmen ergriffen werden, wobei weitere Aspekte wie etwa Exportsubventionen in Ländern des Globalen Nordens, Investitionsschutzabkommen, oder illegale oder illegitime Landeignungen ebenfalls zu diskutieren sind: Erstens sollte die Fußabdruckperspektive, d. h. eine konsumbasierte Berücksichtigung von importierten und exportierten Umweltlasten in Ergänzung zur üblichen territorialen, produktionsbasierten Perspektive in die nationale und internationale Umweltberichterstattung aufgenommen werden⁷⁶, um Verlagerungseffekte nicht nachhaltiger Produktions- und Konsummuster aufzuzeigen (burden-shifting). Eine Herausforderung besteht darin, die zunehmend bessere Datenlage zu diesen über Handelsströme vermittelten Umweltwirkungen mit Erkenntnissen zu lokalen und regionalen Auswirkungen zu verknüpfen und in politisches Handeln umzusetzen. Aus der Betrachtung der Fußabdrücke der Länder des globalen Nordens folgt zweitens, dass globale Lieferketten umweltschonender gestaltet werden müssen, wobei mögliche Zielkonflikte mit der Resilienz zu adressieren sind. Regierungen sollten nun die Chance nutzen⁷⁷, die umfangreichen Konzepte, Leitfäden und Regelungen zu unternehmerischen Sorgfaltspflichten aus dem Menschenrechtsbereich stärker auch auf Umwelt-

und Klimaschutz auszurichten. Dies erfordert ein konstruktives Zusammenwirken von nationalen Regierungen, Unternehmen, Zivilgesellschaft und internationalen Organisationen wie UNEP, OECD oder UN Global Compact. Gesetzliche Rahmensetzungen wie ein europäisches Lieferkettengesetz⁷⁸ können dabei ein „level-playing-field“ schaffen, das verantwortungsvolles Unternehmenshandeln (Responsible Business Conduct) zur Marktdurchdringung verhilft. Gesetze zur unternehmerischen Sorgfaltspflicht von global tätigen Unternehmen können aber nur im Zusammenspiel mit effektiver und kluger staatlicher Regulierung im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung die notwendigen Wirkungen entfalten, die weiterhin auch durch Entwicklungszusammenarbeit staatlicher und zunehmend auch privatwirtschaftlicher Akteur*innen zu erzielen sind.

Internationale Institutionen und Organisationen sind Orte, in denen Staaten und Interessenträger globale Bedrohungen gemeinsam diskutieren und Ziele, Beiträge und Maßnahmen für eine globale Transformation zu mehr Nachhaltigkeit erarbeiten. Sie sind, wie die Corona-Krise zeigt, von entscheidender Bedeutung, um neben der Pandemieprävention auch andere Krisen – wie Klima- oder Biodiversitätskrise – zu bewältigen. Daher müssen internationale Organisationen und Programme zur Verhandlung globaler und grenzüberschreitender Umwelt- und Klimaprobleme auch weiterhin handlungsfähig bleiben und ihre Aktivitäten, Kohärenz und Zusammenarbeit im Sinne einer nachhaltigen Transformation ausbauen.

Hierfür müssen auch Deutschland und die EU die finanzielle Unterstützung und ihr Engagement erhöhen, um den Wegfall finanzieller Mittel anderer Staaten auszugleichen und die durch die Corona-Krise verursachten Rückschritte aufzuholen. So können sie mögliche Chancen für Transformationsprozesse ergreifen. Auch auf deutliche Verringerung der z. T. erheblichen institutionellen Kapazitätsrückstände ist hinzuwirken, damit auf Sicherung und Stärkung umfassender Teilnahme von Ländern des globalen Südens an den internationalen Prozessen trotz der weltweiten post-Corona-Rezession. Auf diese

⁷⁴ <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/climate-and-environment/sustainable-development-environment/events/article/environment-global-pact-project-24-05-19#:~:text=In%20September%202017%2C%20the%20French,working%20group%20in%20May%202018.>

⁷⁵ <https://www.tagesschau.de/ausland/guterres-un-grundsatzrede-101.html>

⁷⁶ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wirtschaft-konsum/publikationen-studien/publikationen/umwelt-fussabdrucke-der-schweiz.html>

⁷⁷ Ein Durchbruch in diesem Bereich war ein Artikel in einem US Gesetz, das vor zehn Jahren in Reaktion auf die globale Finanzkrise 2008/2009 verabschiedet wurde, Dodd-Frank Act Sec. 1502. Er hat eine dynamische politische Debatte angestoßen, in deren Zuge diverse Standards und Leitfäden entwickelt wurden, vielfältige freiwillige Initiativen zur Zertifizierung nachhaltiger Lieferketten entstanden sind und weltweit verschiedene Gesetze mit neuartigen Regulierungsansätzen verabschiedet worden sind.

⁷⁸ Vgl. Kap. 3.3.1 der europäischen Biodiversitätsstrategie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590574123338&uri=CELEX:52020DC0380>

Weise werden auch deren Interessen und Bedürfnisse für eine erfolgreiche Umsetzung der Agenda 2030 berücksichtigt.

Die Krise hat dazu geführt, neue Kommunikations- und Zusammenarbeitsformen in der Breite zu erproben. Sie können helfen, die Umwelt durch Verkehrsvermeidung zu entlasten und den Wissenstransfer zu verbessern. Durch digitale, also reisefreie Kommunikationsformen können internationale Tagungen oder Verhandlungsprozesse an geeigneten Stellen vereinfacht, gestärkt und auch gerechter und inklusiver gestaltet werden. Sie bieten bei Sicherung oder Aufbau der notwendigen Kapazitäten auch die Chance, dass sich beispielsweise Fachleute aus Ländern des Globalen Südens angemessen beteiligen können, für die sonst keine Reisekosten übernommen werden. Gleichwohl werden erfolgreiche Abschlüsse und die Vorbereitung tragfähiger Entschließungsvorlagen von z. B. internationalen Verhandlungsprozessen wie die oben genannten nur durch physische Zusammenkünfte an einem Ort möglich sein. Auch bei bilateralen Kooperationen und der Entwicklungszusammenarbeit lässt sich die Vor-Ort Tätigkeit auf das notwendige Mindestmaß reduzieren und mit digitalen Arbeitsformen und Zusammenkünften gleichzeitig substanzeller und zeitlich flexibler organisieren. Voraussetzung für diese Art der Zusammenarbeit ist der Anschub zum nachhaltigen Aufbau notwendiger Infrastruktur, sowohl bei internationalen Organisationen als auch in Ländern des Globalen Nordens und Südens.

Besonders wichtig ist auch die Stärkung und ergebnisorientierte Organisation der Schnittstellen zwischen Wissenschaft und Politik (Science Policy Interface) sowie zur Öffentlichkeit, damit Entscheidungsträger in Politik und Wirtschaft alle Maßnahmen zum Umwelt-, Gesundheits- und Klimaschutz auf wissenschaftlichen Erkenntnissen begründen. Gleichzeitig kann die Bevölkerung Zusammenhänge und notwendige Maßnahmen so besser verstehen und akzeptieren.

In Bezug auf das neue Leitmotiv der „Resilienz“ scheint wissenschaftlicher Klärungsbedarf erforderlich, vor allem was die Umsetzung dieses Leitmotivs in nationalen Kontexten sowie für einzelne wirtschaftliche und gesellschaftliche Systeme konkret bedeutet. Eine institutionalisierte Form der Sammlung, Verarbeitung und Bereitstellung von Wissen

in Bezug auf das Leitmotiv der Resilienz wäre daher sehr sinnvoll. Einen wichtigen Beitrag könnten die Arbeiten des Weltbiodiversitätsrats IPBES im Rahmen seines Arbeitsprogramms für 2019–2030 liefern.⁷⁹ Dieses Gremium befasst sich mit Fragestellungen zur Bedeutung der Biodiversität für die Ziele der Agenda 2030, Ursachen des und Maßnahmen gegen den Biodiversitätsverlust sowie die gegenseitige Beeinflussung von Biodiversität und Wirtschaft.

Die Corona-Krise hat auch gezeigt, dass staatliche Institutionen zwar den Rahmen setzen können, dass aber entscheidend ist, ob die gesellschaftlichen Institutionen mitwirken und selbst innovativ werden.⁸⁰ Freiwillige zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Initiativen mit klaren Zielen und möglichst auch konkreten Aktionsplänen spielen eine zunehmend wichtige Rolle für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsanforderungen. Daher sollten alle Akteure auch Anstrengungen unternehmen, mit ihren konkreten Aktivitäten und Initiativen andere relevante Akteur*innen im Sinne nachhaltiger Entwicklung zu eigenem Handeln zu veranlassen und diese zu vernetzen. Dies kann beispielsweise über (Dialog-)Plattformen erfolgen, die als Schnittstelle zwischen Wissenschaft, Privatwirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft fungieren. Die Vernetzung der verschiedenen Institutionen und einzelner Menschen ermöglicht die gemeinsame Entwicklung von neuen transformativen Lösungen. Beispiele auf internationaler Ebene sind das International Sustainable Chemistry Collaborative Centre (ISC3) oder die Climate and Clean Air Coalition (CCAC).⁸¹

Eine besondere Rolle bei der Transformation haben Städte und Kommunen, die den Rahmen für Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik vor Ort setzen. Sie sind die Problemlöser*innen bei allen denkbaren Krisen in den jeweiligen Gemeinden. Um ihre Stellung zu stärken und den Erfahrungsaustausch zu befördern, sollte die internationale Kooperation von Städten und Kommunen gefördert und ggf. auch institutionell gestärkt werden.⁸²

79 https://ipbes.net/sites/default/files/decision_ipbes-7_1_en.pdf

80 <https://voxeu.org/article/coming-battle-covid-19-narrative>

81 <https://www.isc3.org/en/home.html> und <https://ccacoalition.org/en>

82 <https://foreignpolicy.com/2020/05/05/cities-post-pandemic-world-order-multilateralism/>

5. Fazit

Die Covid-19 Pandemie hat die Welt zweifellos in eine tiefe Krise gestürzt. Sie hat die bestehenden Probleme und Herausforderungen in der internationalen Kooperation offengelegt, zum Teil auch verschärft. Diese „Zäsur“ bietet auch die Chance zum Innehalten, zum Überdenken bisheriger Lösungsansätze sowie zur Neuausrichtung der internationalen Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik.

Eine zentrale Erkenntnis ist, dass die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systeme auf Grund der internationalen Verflechtungen und der hohen Mobilität fragil und anfällig sind. Die notwendige Antwort ist es, mehr Resilienz einzufordern und zu organisieren und diese Anforderung zu einem neuen Ansatzpunkt der internationalen Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik zu machen.

Ferner muss die internationale Kooperation gestärkt und vertieft werden. Wirtschaftliche Globalisierung verlangt eine Rahmensetzung durch internationale Absprachen und Vereinbarungen, die die gemeinsamen Interessen aller Länder im Norden und Süden, allein aus Eigeninteresse einer global vernetzten Menschheit, sicherstellen. Im Grunde ist das keine neue Erkenntnis, wird aber eindrucksvoll durch die Covid-19 Pandemie bestätigt.

Wohin die Reise geht, lässt sich nicht sicher prognostizieren. Aber nicht nur die Pandemiekämpfung erfordert kluges und entschiedenes Handeln auf internationaler Ebene, auch dem Klimawandel kann nur gemeinsam begegnet werden, wenn man die desaströsen Folgen, die der Weltklimarat prognostiziert, vermeiden möchte.



► **Unsere Broschüren als Download**
Kurzlink: bit.ly/2dowYYI

-  www.facebook.com/umweltbundesamt.de
-  www.twitter.com/umweltbundesamt
-  www.youtube.com/user/umweltbundesamt
-  www.instagram.com/umweltbundesamt/