

# Umwelt

## Übereinkommen gegen Desertifikation |

### 13. Vertragsstaatenkonferenz 2017

- Degradation von Land und Böden verstärkt im Fokus
- Neue UNCCD-Strategie 2018–2030 verabschiedet
- 118 Vertragsstaaten erarbeiten nationale Ziele

Das **Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung (United Nations Convention to Combat Desertification – UNCCD)** ist neben dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) und dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity – CBD) eines der drei sogenannten Rio-Übereinkommen. Es trat im Jahr 1996 vor allem auf Druck afrikanischer Staaten mit dem Ziel in Kraft, die Degradation von Land und Böden in Trockengebieten (Desertifikation) sowie die Auswirkungen von Dürre zu bekämpfen. Dabei steht der Verlust fruchtbarer Böden durch Übernutzung und Erosion im Mittelpunkt – ein weltweit zunehmendes Problem, für das Trockengebiete besonders anfällig sind.

Trotz nahezu weltweiter Ratifizierung mit 196 Vertragsstaaten und den massiven ökologischen und wirtschaftlichen Folgen von Desertifikation, konnte die UNCCD in der Vergangenheit nur begrenzt politische Relevanz erlangen. Seit einigen Jahren steht die Degradation von Land und Böden jedoch verstärkt im Fokus internationaler Umwelt- und Entwicklungspolitik. Neben einer ganzen Reihe von neuen internationalen Initiativen und Berichten wird dies auch durch die Verankerung des Themas in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (2030-Agenda) deutlich. Insbesondere das Ziel für nachhaltige Entwicklung 15.3 (Sustainable Development Goal – SDG) setzt mit dem Unterziel, die Landdegradation bis zum Jahr 2030 zu stoppen (Land Degradation Neutrality – LDN), eine klare Referenz. Zu dieser Verankerung hat die UNCCD erfolgreich beigetragen

und damit auch selbst an Bedeutung gewonnen.

### Erste Konferenz in China

Die 13. Vertragsstaatenkonferenz (VSK) der UNCCD fand vom 6. bis 16. September 2017 in Ordos (China) statt. Mit der ersten Ausrichtung und Präsidentschaft einer VSK der Rio-Übereinkommen betrat die Volksrepublik Neuland in der multilateralen Umweltpolitik. China nutzte seinen Vorsitz, um für seine groß angelegten Aufforstungsprogramme sowie für das gigantische Wirtschafts- und Entwicklungsprogramm ›neue Seidenstraße‹ zu werben. Bei der Moderation des Verhandlungsprozesses orientierte sich die Präsidentschaft hingegen an formellen Vorgaben, ohne starke eigene Akzente zu setzen.

### Landdegradation stoppen

Inhaltlich stand die weitere, systematische Verknüpfung der UNCCD mit der 2030-Agenda im Mittelpunkt. Zahlreiche Delegationen, darunter die deutsche als Teil der Gruppe der Europäischen Union (EU), brachten zum Ausdruck, dass die von der letzten VSK im Jahr 2015 beschlossene Übernahme von LDN als SDG 15.3 für die Umsetzung der UNCCD ein deutliches Momentum erzeugt habe. Gewürdigt wurde vor allem das von der UNCCD initiierte LDN-Zielvorgabenprogramm, in dessen Rahmen sich bislang 118 Vertragsstaaten freiwillige, nationale Ziele für die Umsetzung des SDG 15.3 gesetzt haben. Die UNCCD trägt damit erfolgreich dazu bei, die globalen Zielsetzungen der 2030-Agenda auf die nationale Ebene zu übertragen und in entsprechende

Politiken zu integrieren. Die enge Verknüpfung zwischen der 2030-Agenda und der UNCCD zeigt sich auch hinsichtlich der Indikatoren für die Berichterstattung. Deren Harmonisierung erlaubt der UNCCD, die Fortschrittsmessung zu SDG 15.3 offiziell zu übernehmen, was den Aufwand für die Übermittlung von Daten seitens der Vertragsstaaten reduziert.

### Neue UNCCD-Strategie

Der umfangreichste Verhandlungsgegenstand war die Verabschiedung einer neuen UNCCD-Strategie für den Zeitraum 2018 bis 2030, einschließlich einer Reform der Berichterstattung. LDN wird darin als Vision und strategisches Ziel festgelegt, was der deutschen und der EU-Position entspricht. Damit ist LDN auch längerfristig in der strategischen Ausrichtung des Übereinkommens etabliert. Zu schwierigen Verhandlungen führte das zweite strategische Ziel der Dürrebekämpfung. Während dessen Aufnahme als eigenständiges Ziel in die Strategie auf weitgehende Zustimmung traf, waren die daran geknüpften Erwartungen umstrittener. Die afrikanische Verhandlungsgruppe forderte in diesem Zusammenhang die Erarbeitung eines Dürreprotokolls, was ein prozedurales Novum gewesen wäre. Im Unterschied zum UNFCCC und zum CBD existieren im Rahmen der UNCCD keine völkerrechtlichen Protokolle, die die Umsetzung des Übereinkommens verbindlich spezifizieren. Zahlreiche Delegationen hielten der Forderung entgegen, dass die Erarbeitung eines Dürreprotokolls zu langwierigen Verhandlungen führe und die Eignung eines solchen Vertrags unklar sei. Stattdessen wurde die Gründung einer Dürre-Initiative beschlossen, die die Vertragsstaaten dabei unterstützen soll, durch proaktives Risikomanagement Dürren langfristig vorzubeugen.

### Wissenschaftliche Begleitung

Verhandlungen im Rahmen des Ausschusses für Wissenschaft und Technologie konzentrierten sich auf die Arbeit der ›Schnittstelle Wissenschaft-Politik‹ (Science-Policy Interface – SPI), eines im



Bekämpfung der Wüstenbildung in einer Desertifikationszone im Kreis Minqin in der nordwestchinesischen Provinz Gansu. FOTO: PICTURE ALLIANCE / PHOTOSHOT

Jahr 2013 gegründeten, wissenschaftlichen Beratungsgremiums, das fachliche Analysen und Empfehlungen erarbeitet. Zahlreiche Vertragsstaaten betonten, dass die Arbeit des Gremiums erfolgreich zur wissenschaftlichen Fundierung und Begleitung des Übereinkommensprozesses beitrage. Insbesondere die Ausarbeitung eines umfangreichen Konzepts für die Umsetzung und Messung von LDN wurde als politikrelevantes Beratungsprodukt hervorgehoben und offiziell angenommen. Vor diesem Hintergrund beschloss die VSK, das Mandat des Gremiums um sechs Jahre zu verlängern. Teil des Mandats ist ein neues Arbeitsprogramm, das auch eine engere Zusammenarbeit mit den wissenschaftlichen Beratungsgremien der anderen Rio-Übereinkommen vorsieht. Große Beachtung fand des Weiteren die Vorstellung des ersten Berichts zu globalen Landperspektiven (Global Land Outlook), der Ursachen, Folgen und Lösungen für das Problemfeld Landdegradation darstellt. Die Publikation soll als ›Flaggschiff‹ der UNCCD fortan regelmäßig erscheinen.

### LDN-Fonds lanciert

Nachdem zahlreiche Staaten nationale LDN-Ziele formuliert haben, besteht die Herausforderung in der tatsächlichen Umsetzung der oftmals ambitionierten Zielsetzungen. Damit verbunden ist eine stark gestiegene Nachfrage nach finanziellen Mitteln für Maßnahmen im

Bereich der nachhaltigen Landnutzung. Vertragsstaaten bei deren Mobilisierung zu unterstützen, ist Kernaufgabe der UNCCD-Umsetzungsorganisation ›Globaler Mechanismus‹ (Global Mechanism – GM). Auf Grundlage dieses Mandats hat der GM einen LDN-Fonds initiiert, der auf der VSK offiziell lanciert wurde. Dieser soll öffentliche und private Investitionen für nachhaltiges Landmanagement und die Wiederherstellung von fruchtbaren Böden generieren. 80 Prozent des Fonds sollen in Entwicklungsländer investiert werden, insbesondere in die nachhaltige Landwirtschaft sowie in Ökotourismus und grüne Infrastruktur. Daneben wurde auch eine Steigerung jener Mittel beschlossen, die die Globale Umweltfazilität (Global Environment Facility – GEF) als klassischen Mechanismus zur Finanzierung der Übereinkommensumsetzung für den Bereich Landdegradation zur Verfügung stellt. Die GEF hat dieser Forderung inzwischen entsprochen und die entsprechenden Mittel deutlich erhöht. Der Haushalt des UNCCD-Sekretariats wurde ohne Probleme verabschiedet, da ein Budgetvorschlag mit nominalem Nullwachstum vorlag.

### Landdegradation und Migration

Zu schwierigen Verhandlungen führte hingegen der von der EU und Senegal eingebrachte Vorschlag eines Beschlusses zum Thema Migration. Kern des

Vorschlags war es, die Degradation der natürlichen Lebensgrundlage Boden als indirekte Ursache für Migration anzuerkennen und entsprechende Gegenmaßnahmen zu unterstützen. Nach anfänglichem Widerstand konnte hierzu ein Beschluss gefasst werden, der die Zusammenhänge zwischen Ressourcendegradation, Ernährungsunsicherheit, Armut und Migration zwar klar benennt, in seinen Schlussfolgerungen jedoch sehr allgemein bleibt.

### Zunehmende UNCCD-Relevanz

Die Ergebnisse der 13. VSK werden überwiegend positiv bewertet. Nach Ansicht vieler Delegationen ist die politische Relevanz des Übereinkommens in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Entscheidende Faktoren dafür sind die enge Verknüpfung mit der 2030-Agenda, die Konjunktur für die Themen Land und Boden sowie die ambitionierte Leitung des UNCCD-Sekretariats. Die Beschlüsse der 13. VSK zielen darauf ab, die entstandene Dynamik zu erhalten und zu verstetigen. Inwiefern das gelingt, hängt unter anderem davon ab, ob die Vertragsstaaten bereit sind, ihre nationalen LDN-Ziele konsequent umzusetzen und ob sie die dafür nötigen finanziellen Mittel mobilisieren können. Ein Hemmnis für den gesamten Übereinkommensprozess ist nach wie vor die formelle Mandatsbeschränkung auf Trockengebiete. Während zahlreiche Vertragsstaaten, darunter viele EU-Mitglieder und osteuropäische Staaten, angesichts des globalen Ausmaßes von Landdegradation diese Einschränkung als hinfällig bewerten und auf die universale Gültigkeit der 2030-Agenda verweisen, pochen andere – insbesondere Brasilien, das der Konvention inzwischen wieder beigetreten ist, Kanada und die USA – auf deren konsequente Beachtung.

Alexander Erlewein · Mark Schauer  
(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Mark Schauer über die 11. und 12. Vertragsstaatenkonferenz 2013 und 2015, VN, 6/2016, S. 276f., fort.)