

Kurz zum Klima: Multilaterale Umweltabkommen – Multivitamine für die Welt

38

Christoph Jeßberger und Jana Lippelt

Beim Thema Umweltabkommen ist für viele die Assoziation mit dem Montreal- oder Kyoto-Protokoll nahe liegend. Sowohl das *Montreal-Protokoll über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen*, als auch das *Kyoto-Protokoll zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen* stellen sehr erfolgreiche multilaterale Umweltabkommen dar, die zeigen, welchen Effekt freiwillige globale Übereinkommen, mit der Absicht die Umwelt zu schützen, haben können. So führte das Montreal-Protokoll zu einem drastischen Rückgang des weltweiten FCKW-Verbrauchs bzw. dazu, dass Industrieländer heute keinerlei FCKW mehr verbrauchen (näheres zum Montreal-Protokoll vgl. Lippelt 2010). Auch das Kyoto-Protokoll kann mit einer erstaunlichen Bilanz glänzen: Trotz der einschneidenden Emissionsreduktionsziele (vgl. Anlage B des Kyoto-Protokolls) ratifizierten so viele Länder das Protokoll, dass es bindend in Kraft treten konnte. Das heißt, mehr als 55% der weltweiten anthropogenen Treibhausgasemissionen (CO₂, CH₄, HFC, PFC, N₂O, SF₆) sollen innerhalb der Jahre 2008 bis 2012 um durchschnittlich 5% unter das Ausstoßniveau von 1990 gesenkt werden. Trotz dieses sehr wahrscheinlichen und einzigartigen Ergebnisses muss man bedenken, dass laut Protokolltext das Kyoto-Protokoll auf die Bestrebungen des Montreal-Protokolls aufbaut und um die Emission von Treibhausgasen erweitert wurde, die im Montreal-Protokoll nicht geregelt waren. Somit stellt das Kyoto-Protokoll eine Erweiterung des Montreal-Protokolls dar (vgl. UNFCCC 1997). Jede Erweiterung eines bestehenden Umweltabkommens kann einen weiteren Schritt in Bezug auf einen verbesserten Umweltschutz bedeuten. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, den Beitrag eines Landes am globalen Umweltschutz anhand der Anzahl seiner multilateralen Umweltabkommen zu bemessen. Auf diese Weise lässt sich das schlechte Image Bild Chinas oder der USA bezüglich ihrer Klimapolitik erklären: Beide Länder können im Vergleich zu ihrer Bevölkerungsgröße oder ihrem Betrag zum Weltbruttoinlandsprodukt nur verhältnismäßig wenige Umweltabkommen vorweisen.

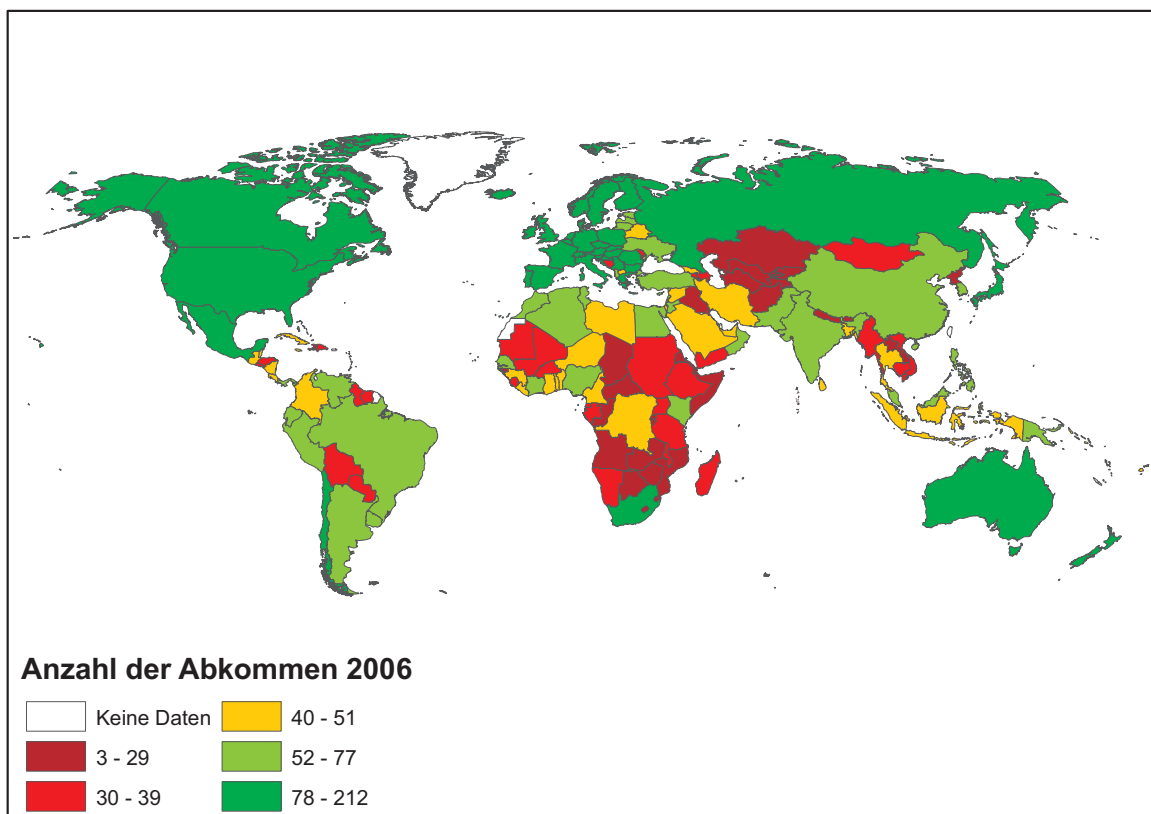
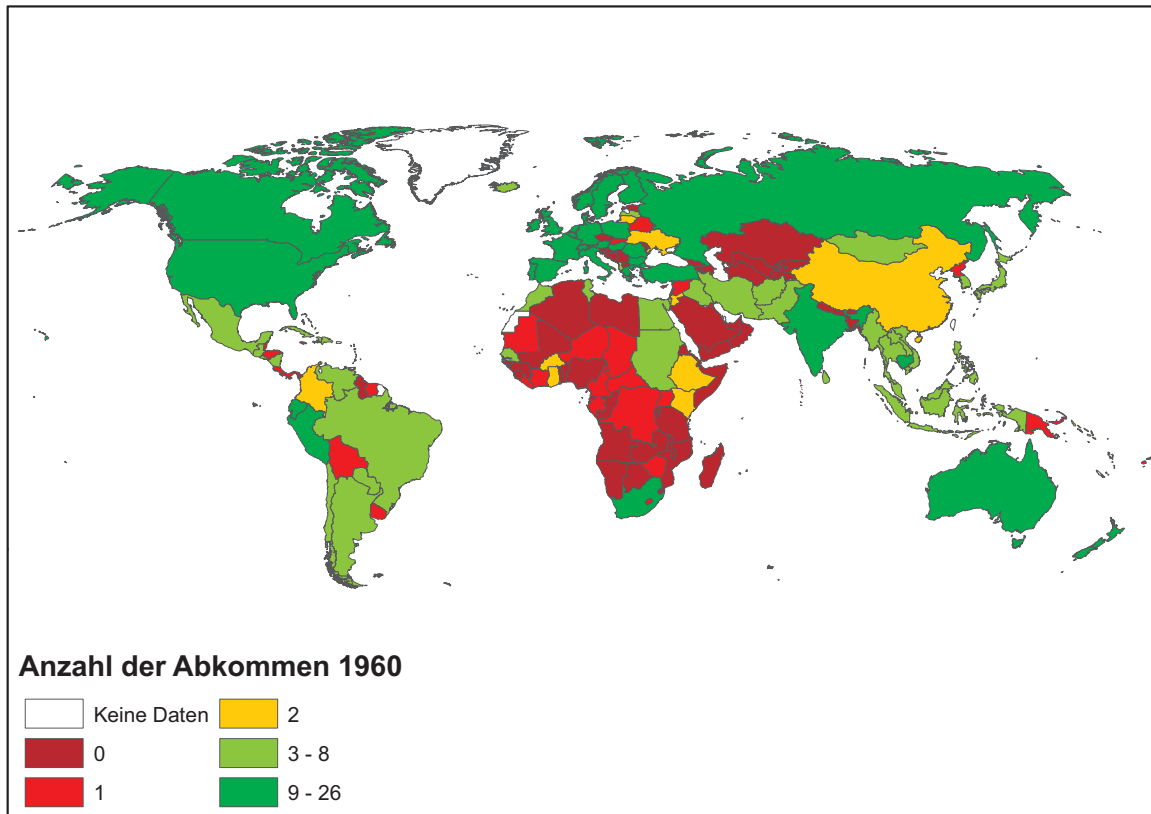
Im Allgemeinen lassen sich Umweltabkommen unter dem Begriff der internationalen Umweltabkommen zusammenfassen und im Spezielleren als bilaterale oder multilaterale Umweltabkommen unterteilen. Per Definition handelt es sich bei allen drei Umweltabkommenskategorien um zwischenstaatliche Dokumente zur Prävention und Kontrolle menschlicher Einflüsse auf natürliche Ressourcen (vgl. Mitchell 2003). Bindende Umweltschutzgesetze sind sie demnach nicht. Um die Souveränität der beteiligten Staaten zu gewährleisten, wäre dies auch nicht möglich. Da die Welt aber immer näher zusammenrückt und Umweltschäden immer seltener nur ein regionales Phänomen sind, werden vor allem multilaterale Umweltabkommen immer bedeutender. Deshalb liegt der Fokus dieses Berichts auf den multilateralen Umweltabkommen. Seit dem 19. Jahrhundert werden sie zwischen Staaten geschlossen. So wurde 1877 das erste

multilaterale Abkommen über das *Fischen im Rhein, seiner Nebenströme und dem Bodensee* zwischen Baden, der Schweiz und dem Elsass-Lothringen unterzeichnet (vgl. Mitchell 2010).

Die Anzahl multilateralen Umweltabkommen ist in den beiden Karten für die Jahre 1960 und 2006 dargestellt (vgl. Abb. 1). Zur einheitlichen und vergleichbaren farblichen Darstellung wurden die 0–20, 20–40, 40–60, 60–80 und 80–100 Perzentile des jeweiligen Jahres berechnet. So sind in dunkelrot und rot die Länder zu erkennen, die die wenigsten Abkommen oder weniger Abkommen als der Durchschnitt unterzeichnet und ratifiziert haben. Die gelb dargestellten Länder weisen den Medianwert bzw. die durchschnittliche Anzahl an multilateralen Umweltabkommen auf. In grün und dunkelgrün sind dann die Länder gekennzeichnet, die überdurchschnittlich viele oder die meisten Umweltabkommen abgeschlossen haben. Frankreich ist zum Beispiel sowohl im Jahr 1960 als auch im Jahr 2006 das Land mit den meisten Umweltabkommen. Generell ist jedoch unschwer zu erkennen, dass vor allem die europäischen Staaten die Spitzenreiter bei der Anzahl an multilateralen Umweltabkommen sind. Bis heute sind es Frankreich, Großbritannien und Deutschland, die die Rangliste der Umweltabkommen anführen (2006 hatten Frankreich 212, Großbritannien 177 und Deutschland 203 Abkommen vorzuweisen) und auch in Bezug auf die Erreichung der Reduktionsziele des Kyoto-Protokolls ganz vorne mitwirken (vgl. UNFCCC 2009). Hingegen liegen die USA (mit 96 Abkommen), Russland (mit 118 Abkommen) und Australien (mit 99 Abkommen) zwar noch innerhalb des 80–100 Perzentils (in den Karten dunkelgrün gefärbt), finden sich dort allerdings am unteren Ende wieder.

In der Literatur wird versucht, die treibenden Kräfte für mehr multilaterale Umweltabkommen und somit für mehr weltweiten Umweltschutz herauszufiltern und zu messen. Davies und Naughton (2006) nutzen dazu die geographische Distanz zwischen zwei Ländern. D.h., je weiter zwei Länder voneinander entfernt sind, desto geringer ist ihr Anreiz, miteinander ein Umweltabkommen abzuschließen. Das erklärt zum Beispiel, warum benachbarte Länder Frankreichs, Großbritanniens oder Deutschlands – also vornehmlich europäische Länder – bis 2006 ebenfalls überdurchschnittlich viele multilaterale Umweltabkommen abgeschlossen haben. Rose und Spiegel (2009) können hingegen zeigen, dass ein Land Umweltabkommen nutzen kann, um seine Exporte in andere Länder zu steigern oder Kapital aus diesen anzuwerben. Dies ist möglich, da Umweltabkommen ein Signal für Beständigkeit und Zukunftsorientierung darstellen. Ein Land schützt nur dann seine Umwelt und betreibt keinen Raubbau an ihr, wenn es solide in seine zukünftigen Ressourcen und damit unter anderem in seine Wertigkeit auch als zukünftiger Handelspartner investiert. Damit qualifiziert es sich für langfristige Investitionen von und die Zusammenarbeit mit anderen Ländern,

Abb. 1
Multilaterale Umweltabkommen



Quelle: Center for International Earth Science Information Network (CIESIN, 2006); Mitchell (2007).

mit denen es ein oder mehrere Umweltabkommen unterzeichnet hat. Das bedeutet, dass mehr Umweltabkommen geschlossen werden, um am globalen Handel weiterhin oder sogar verstärkt zu partizipieren. Dies erklärt, warum einige Entwicklungsländer im Jahr 2006 eine deutlich positivere Bilanz in Bezug auf ihre multilateralen Umweltabkommen vorweisen können als noch im Jahr 1960 – d.h. in der Weltkarte nicht mehr rot oder dunkelrot markiert sind. Egger, Jeßberger und Larch (2010) knüpfen an die Erkenntnisse von Davies und Naughton (2006) sowie Rose und Spiegel (2009) an und können anhand eines dynamischen ökonomischen Ansatzes zeigen, dass sowohl das BIP eines Landes, die Anzahl an bilateralen Investitionsabkommen und dessen Grad der Öffnung für globalen Handel mitunter die entscheidenden Antriebskräfte für die Ratifizierung von Umweltabkommen sind. Der globale Handel lässt die Länder der Welt offenbar nicht nur näher aneinander rücken, sondern treibt auch deren politische und wirtschaftliche Vernetzungen untereinander voran und führt dadurch zur Ratifizierung von mehr Umweltabkommen. Ohne Handelsliberalisierungen, wie zum Beispiel die EWG (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) oder NAFTA (North American Free Trade Agreement), würden im Jahr 2006 im Durchschnitt fünf Abkommen je Land weniger abgeschlossen worden sein. Dies erklärt den rasanten Anstieg der multilateralen Umweltabkommen zwischen 1960 und 2006 (die höchste Anzahl an Umweltabkommen von 1960 befindet sich 2006 in der niedrigsten Kategorie). Außerdem liefert es eine Erklärung dafür, warum EU-Beitrittsstaaten oder Länder, die zunehmend am Welthandel beteiligt sind, bis 2006 deutlich mehr Umweltabkommen abgeschlossen haben, als Länder, die 1960 noch ähnlich wenige Umweltabkommen vorwiesen und sich – aus den unterschiedlichsten Gründen – relativ isoliert von der Weltwirtschaft entwickelten.

Ob sich nun multilaterale Umweltabkommen positiv auf die Kapitalbilanz eines Landes auswirken (vgl. Rose und Spiegel 2009) oder ob sich in umgekehrter Richtung die Wirtschaftskraft eines Landes positiv auf das Abschließen eines Umweltabkommens auswirkt (vgl. Egger, Jeßberger und Larch 2010), eine positive Wirkung, wie es Multivitamine auf den Körper eines Menschen haben, ist in jedem Fall zu erkennen. Multilaterale Umweltabkommen wie das Montreal- oder Kyoto-Protokoll stellen die Weichen für eine sauberere und gesündere Zukunft und sind hoffentlich nicht das Ende einer produktiven Entwicklung, Ausarbeitung und Erweiterung von weltumspannenden Umweltabkommen.

Literatur

- Center for International Earth Science Information Network (CIESIN, 2006), »Database from Socioeconomic Data and Applications Center (SEDAC), Environmental Treaties and Resource Indicators«, <http://sedac.ciesin.columbia.edu/entri/>.
- Davies R.B. und H.T. Naughton (2006), »Cooperation in Environmental Policy: A Spatial Approach«, University of Oregon Economics Department Working Papers, Eugene, OR 97403-1285.
- Egger, P., C. Jeßberger und M. Larch (2010), »Trade and Investment Liberalization as Determinants of Multilateral Environmental Agreement Membership«, mimeo.
- Lippelt, J. (2010), »Das Ozonloch – ein vergessenes Problem?«, *ifo Schnelldienst* 63(15), 40–43.
- Mitchell, R.B. (2003), »International Environmental Agreements: A survey of their features, formation and effects«, *Annual Review of Environment and Resources* 28, 429–461.
- Mitchell, R.B. (2007) »International Environmental Agreements Database-Project«, Version 2007.1, 2002-2007, <http://iea.uoregon.edu/>.
- Mitchell, R.B. (2010), »International Environmental Agreements Database Project«, Version 2010.3, <http://iea.uoregon.edu/>.
- Rose A.K. und M.M. Spiegel (2009), »Non-Economic Engagement and International Exchange: The Case of Environmental Treaties«, *Journal of Money, Credit and Banking* 41, 337–363.
- UNFCCC (1997), »Das Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen«, <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpger.pdf>.
- UNFCCC (2009), »National greenhouse gas inventory data for the period 1990–2007«, <http://unfccc.int/resource/docs/2009/sbi/eng/12.pdf>.