



**Klima schützen!
Ich bin dabei.**

Bund für
Umwelt und
Naturschutz
Deutschland



Stand: Juli 2010

Ablasshandel im Klimaschutz!

Der BUND kritisiert den Kauf von Klimazertifikaten aus Entwicklungsländern durch die Industriestaaten als falsche Klimastrategie

Damit die Welt vor einer katastrophalen globalen Erwärmung bewahrt werden kann, ist ein politisch abgestimmter weltweiter Klimaschutz unabdingbar. Diese Einsicht ist inzwischen Konsens. Noch zuwenig anerkannt ist, dass weltweit überall bedeutet und nicht egal wo. Denn obwohl es im Weltklima theoretisch gleichgültig ist, ob die CO₂-Emissionen in Deutschland oder in Indien oder anderswo reduziert werden, ist auch klar, dass Emissionsminderungen in den Entwicklungsländern bei weitem nicht genügen werden, um die globalen Klimaschutzziele zu erreichen.

Solange die Industriestaaten nicht oder nicht ausreichend „bei sich zu Hause“ handeln, solange sie sich mit Kompensationsmaßnahmen außerhalb ihres Territoriums von ihren eigenen Pflichten „freikaufen“ wollen, solange wird der globalen Herausforderung des Klimawandels nicht angemessen begegnet werden können.

Das Kyoto-Protokoll: Grundlage für den internationalen Ablasshandel

Das Kyoto-Protokoll legte für Industriestaaten für die Zeit von 2008 bis 2012 Emissionsminderungsziele fest. Deutschland hat sich dabei zu einer Reduktion von 21% gegenüber 1990 verpflichtet. Doch das Kyoto-Protokoll zwingt die Unterzeichnerstaaten nicht, diese Reduktionen im Inland zu erreichen. Umverteilungsmechanismen und ein möglicher „Ablasshandel“ bieten hier Spielraum, der auch ausgenutzt wird.

Dazu sind die so genannten flexiblen Mechanismen eingerichtet worden:

1. CO₂-Handel: Industriestaaten können untereinander mit Emissionsrechten handeln, d.h. Staaten, die ihre Kyoto-Verpflichtungen übererfüllen, können anderen Staaten Emissionsrechte zum Kauf anbieten.
2. Clean Development Mechanism (CDM): Im Rahmen des CDM können Industriestaaten bzw. Unternehmen aus den Industriestaaten Projekte in Entwicklungsländern realisieren, durch die Treibhausgase reduziert werden. Dadurch generieren sie zusätzliche Emissionszertifikate, die auf nationale Verpflichtungen angerechnet werden können.
3. Joint Implementation (JI): Industriestaaten mit hohen Emissionsreduktionskosten können mit anderen Industrie- und Transformationsländern, die Emissionsreduktionen zu niedrigeren Kosten realisieren können, kooperieren und für eingetretene Treibhausgasreduzierungen Emissionszertifikate erhalten. Diese sind zur Erreichung der Kyoto-Ziele des Käuferstaates anrechenbar.

Durch die flexiblen Mechanismen entstand ein internationaler Markt für Emissionszertifikate. Besonders beliebt sind dabei die CDM-Projekte. Während 2006 654 Projekte registriert waren, sind es Mitte 2010 schon 2.236 Projekte. Diese entsprechen Emissionsreduktionen in der Höhe von rund 370 Mio. Tonnen CO₂ (CERs). In der Pipeline befinden sich über 4.200 weitere Projekte.¹ Während beim JI nur Stücke eines Kuchens umverteilt werden, dessen Größe durch das Kyoto-Protokoll vorgegeben ist, wirkt der CDM „wie ein Backpulver“. Er vergrößert den Kuchen, der den Industrieländern insgesamt zur Verfügung steht.² Neue Zertifikate werden generiert und erlauben den Industriestaaten entsprechend viel CO₂ zu emittieren. Dies ist im besten Fall ein Nullsummenspiel; denn wenn eine Firma in ein CDM-Projekt investiert und die damit gesparten 1.000 t CO₂-Zertifikate aufkauft, darf sie selbst 1.000 t CO₂ mehr emittieren. Dem Klima ist damit nicht geholfen.

Der Mechanismus für eine saubere Entwicklung (CDM)

Der ursprüngliche Gedanke des CDM war, eine relativ kostengünstige Emissionsreduktion zu erreichen und nachhaltige Entwicklung in ärmeren Ländern zu fördern. Ein wachsender Finanzstrom inkl. Technologietransfers sollte zu einem diversifizierten Energiemix in den Entwicklungsländern, somit zu einer optimierten Energieversorgung und einer verminderten Abhängigkeit von Energieimporten führen. Die Überprüfung der Wirklichkeit zeigt, dass es für viele Firmen in der Tat günstiger ist, im globalen Süden zu investieren als an den eigenen Standorten Reduktionsmaßnahmen durchzuführen. Nur ein Teil der Projekte führt aber tatsächlich zu einer Verringerung der globalen Treibhausgase. Auf der anderen Seite trägt nur ein geringer Anteil von Projekten tatsächlich zu nachhaltiger Entwicklung und Armutsbekämpfung bei. In der Gesamtbilanz wirkt der CDM kontraproduktiv zu seinen Zielen.³ So wird die Mehrzahl der CDM-Projekte in Schwellenländern wie China, Indien und Brasilien realisiert und nicht in den ärmsten und strukturschwächsten Ländern. Zudem handelt es sich bei einer Großzahl um einfache, technische End-of-Pipe Lösungen (z.B. Filteranlagen), die also keine Umstellung der Produktionskette herbeiführen und somit keinen Beitrag zu mehr Nachhaltigkeit leisten.

Der CDM erweckt den Anschein, als könnten die Industriestaaten Maßnahmen in Entwicklungsländern durchführen statt ihre Hausaufgaben selbst zu erledigen. Es braucht aber mittel- und langfristig Reduktionen hier wie dort. Zentrales Problem im gegenwärtigen CDM ist die Frage der Zusätzlichkeit. Wenn Projekte Emissionsreduktionen generieren, die auch ohne CDM realisiert worden wären, entstehen insgesamt mehr Emissionen als dies ohne den Mechanismus geschehen wäre.⁴ Nach einer Studie des Öko-Instituts von 2007 ist die Zusätzlichkeit bei 40% der untersuchten Projekte zweifelhaft. Zusätzlichkeit lässt sich nur schwer beweisen und wird schlussendlich gegenüber einem theoretischen Referenzszenario bemessen.

Der CDM löst somit zwei dem Klimaschutz nicht dienliche Anreize aus. In Industriestaaten bremst er den dringend notwendigen Umbau des Energiesystems. Aber auch in Entwicklungsländer sorgt er dafür, dass keine eigenständige Nachhaltigkeitspolitik entwickelt wird, damit die Kriterien der Zusätzlichkeit erfüllt werden. Damit verzögern sich weltweit Klimaschutzmaßnahmen.

In der Praxis entstehen so absurde Situationen. Z.B. kann RWE in der chinesischen Stadt Ningbo (Provinz Zhejiang) ein Kohlekraftwerk errichten und sich dafür Zertifikate anrechnen lassen. Weil das Kohlekraftwerk in China technisch auf dem neuesten „überkritischen“ Stand sei, würde es gegenüber einem auf dem alten Standard Chinas stehendes Kraftwerk mehr als 460.000 Tonnen CO₂ pro Jahr

¹ UNFCCC, vom 17.06.2010

² Hans-Jochen Luhmann, Wolfgang Sterk 2008, Klimaziele zu Hause erreichen oder wo es am billigsten ist? Der „Clean Development Mechanism“ als klimaregime-interner Investitionsmittelgenerator; http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2008-2/08_a_luhmannsterk_d.pdf

³ Öko-Institut e.V. (2007): Is the CDM fulfilling its environmental and sustainable development objectives? An evaluation of the CDM and options for improvement; <http://www.oeko.de/oekodoc/622/2007-162-en.pdf>

Luhmann, Hans-Joachim und Sterk, Wolfgang (2008): Klimaziele zu Hause erreichen oder wo es am billigsten ist? Der „Clean Development Mechanism“ als klimaregimeinterner Investitionsmittelgenerator; http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2008-2/08_a_luhmannsterk_d.pdf

⁴ Z.B. Öko-Institut e.V. (2007)

einsparen. Das bedeutet, dass RWEs Kohlekraftwerke in Deutschland ihre Klimaschutz-Vorgaben mit CO₂-Zertifikaten von neuen Kohlekraftwerken in China begleichen können.⁵

Ausweitung des CDM durch das EU-Klima- und Energiepaket

Mit der Verabschiedung des EU-Klimapaketes im Dezember 2008 hat sich die EU zu einer 20-prozentigen Reduktion der Treibhausgas-Emissionen bis 2020 gegenüber dem Stand von 1990 verpflichtet. Gleichzeitig wurde aber die Tür für einen Ausbau des Emissionshandels und eine verstärkte Nutzung des CDM geöffnet: Sektoren, die nicht unter den EU-Emissionshandel fallen (vor allem Haushalte, Verkehr, Gewerbe/Landwirtschaft), können bis zu 73 Prozent (rund 780 Millionen Tonnen CO₂-Reduktion) ihrer Reduktionsverpflichtungen für den Zeitraum 2013 bis 2020 über den CDM erbringen. Für die energieintensive Industrie und Energiewirtschaft, die unter den EU-Emissionshandel fallen, sind im Zeitraum 2008 bis 2020 die Hälfte der Emissionsminderungen durch den Kauf von Klimazertifikaten möglich (rund 1,6 Milliarden Tonnen). Insgesamt bedeutet das, dass die EU-Staaten vermutlich lediglich 10% ihrer Emissionen durch heimische Maßnahmen reduzieren werden.⁶

Zudem setzt die EU innerhalb eines zukünftigen internationalen Klimavertrages auf eine Ausweitung der möglichen Projektarten. Während Frankreich vor allem Atomkraftwerke als CDM-Projekte vorschweben, verlangt Deutschland bei Kohlekraftwerken die Anrechenbarkeit der CO₂-Abtrennung mit unterirdischer Speicherung (Carbon Capture and Storage / CCS).

Die Rolle Deutschlands

Die Unternehmensberatung PricewaterhouseCoopers stellte 2007 fest, dass deutsche Unternehmen den CDM sehr zurückhaltend nutzen. Nur 13 Projekte mit deutscher Beteiligung waren bis dahin registriert.⁷ Die Bundesregierung wollte diese Situation ändern und deutschen Unternehmen den Einstieg in den CDM erleichtern. Gleich zwei Stellen – die Deutsche Energieagentur Dena und die CDM-Initiative des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit – bieten seitdem Hilfestellungen bei der Projektentwicklung und -vermittlung. Dabei versucht die Bundesregierung deutsche Firmen für den CDM zu gewinnen, indem sie mit der Möglichkeit wirbt, Treibhausgas-Emissionen „besonders kostengünstig“ zu erbringen.⁸ Mit Erfolg, denn im Juni 2010 registriert die UNFCCC 150 Projekte mit deutscher Beteiligung.

Das Energieunternehmen RWE hat bereits angekündigt, sich bis zur maximalen Obergrenze mit CDM-Zertifikaten zu versorgen. Innerhalb des EU-Emissionshandels sind das bis 2020 100 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente oder 12,5 Mio. Tonnen pro Jahr. Damit würde sich der Energieriese das Recht sichern, drei Kohlekraftwerke mit einem Ausstoß von je rund 4 Mio. Tonnen CO₂/Jahr am Netz zu halten. Bis Mitte 2009 konnte sich RWE bereits Zertifikate für 70 Mio. Tonnen vertraglich sichern.⁹

Ablasshandel ist nicht per se günstig

Die Behauptung, der CDM ermögliche Klimaschutz auf die kostengünstigste Weise, ist nicht richtig. Vordergründig können z.B. Emissionsminderungen in Indien oder China billig erscheinen, doch wird dieser Ablasshandel auf Dauer alle teuer zu stehen kommen.

Denn während Investitionen in heimische Klimaschutzmaßnahmen den Industriestaaten einschließlich Deutschland helfen würden, den erforderlichen Strukturwandel zu beschleunigen, Arbeitsplätze zu schaffen und die Umwelt zu schonen, werden mit Investitionen in Projekte in Entwicklungsländern diese Notwendigkeiten verzögert. Jedes Kohlekraftwerk, das hierzulande neu gebaut wird und über den

⁵ Filzmoser, Eva/CDM Watch 2010: Die Ironie des CDM. Viel Kohle für Kohle, in: Forum Umwelt und Entwicklung – Rundbrief 1/2010; <http://www.forum-ue.de/fileadmin/userupload/rundbriefe/201001.pdf>

⁶ Friends of the Earth England, Wales and Northern Ireland (2009): A dangerous distraction: Why offsetting is failing the climate and people: the evidence.

⁷ Nill, Moritz und Ondraczek, Janosch (2007): Deutsche Unternehmen beteiligen sich kaum an CDM und JI – Ursachen und Lösungsansätze, Frankfurt am Main.

⁸ http://www.bmu.de/wirtschaft_und_umwelt/umwelttechnologie/sutec/doc/39582.php

⁹ <http://www.rwe.com/web/cms/de/238534/rwe/verantwortung/unser-handeln/energie-klima/klimaschutz/cdm-ji-projekte/>

Ablasshandel mit Emissionszertifikaten seine Legitimation bekommt, bleibt mitsamt seinen CO₂-Emissionen rund 40 Jahre in Betrieb. Hinzu kommt, dass der Freikauf von Emissionsverpflichtungen über den internationalen Ablasshandel immer nur für die aktuelle Verpflichtungsperiode gilt. Nach deren Ablauf existieren die angerechneten Emissionen in den Industriesaaten weiter, die Zertifikate aber haben ihre Gültigkeit verloren. Wäre stattdessen in erneuerbare Energien oder die energetische Sanierung von Gebäuden investiert worden, würden die Emissionen langfristig vermieden, eine zukunftsfähige Branche gestärkt und viele neue Arbeitsplätze geschaffen. Deutschland könnten außerdem Milliarden von Euro für den Öl- und Gasimport einsparen.

BUND-Schlussfolgerungen

Der CDM ist nicht reformierbar. Seine Schwächen sind strukturell und lassen sich nicht beseitigen. Die Bundesregierung muss daher ihre positive Haltung zum CDM aufgeben und sich für dessen Abschaffung einsetzen. In jedem Fall muss sie die massive Möglichkeit zur Nutzung von CDM-Zertifikate innerhalb des Europäischen Emissionshandelssystems eindämmen, selbst von aktiver Förderung oder Hilfestellung absehen und stattdessen echten Klimaschutz vor Ort realisieren.

Kontakt und weitere Informationen

Manuel Graf
Leitung Internationale Umweltpolitik
Am Köllnischen Park 1
10179 Berlin
Tel.: 030/2 75 86-468
manuel.graf@bund.net

www.bund.net