

Gegenwart und Zukunft des Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung

3. Workshop der BDI-Initiative ›Wirtschaft für Klimaschutz‹

Der Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (Clean Development Mechanism, CDM) bietet große Chancen für den Klimaschutz und vielfältige Potenziale für Anbieter klimafreundlicher Technologien. Allerdings ist er nach Ansicht vieler Experten immer noch zu bürokratisch und kompliziert. Wie soll der CDM weiterentwickelt und finanziert werden? Welche Möglichkeiten und Chancen ergeben sich durch den CDM für deutsche Unternehmen? Wie kann er stärker als bisher für den Transfer von Umwelttechnologien genutzt werden? Welche Entscheidungen sollte die UN-Klimakonferenz in Kopenhagen im Dezember 2009 über die Zukunft des CDM treffen? Diesen und weitere Fragen ist die BDI-Initiative ›Wirtschaft für Klimaschutz‹ im Rahmen eines Workshops am 19. Mai 2009 nachgegangen. Als Podiumsteilnehmer waren eingeladen: Sonja Frenzel (E.ON), Prof. Dr. Rainer Durth (KfW Bankengruppe), Thomas Forth (BMU), Alexander Nolden (RWE AG), Wolfgang Gregor (OSRAM) und Dr. Wolfgang Seidel (Umweltbundesamt, Emissionshandelsstelle).

Einleitung

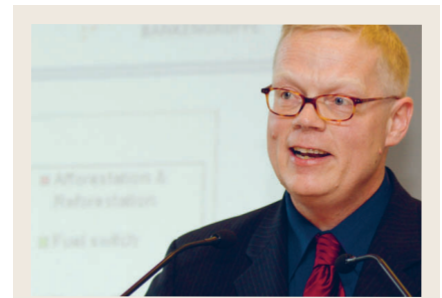
Der Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (Clean Development Mechanism, CDM) stellt eines der vom Kyoto-Protokoll vorgesehenen projektbasierten Instrumente dar, das es Industrieländern ermöglicht, Klimaschutzprojekte gemeinsam mit Entwicklungsländern durchzuführen. Industriestaaten und Unternehmen können einen Teil ihrer Reduktionsverpflichtungen durch CDM-Projekte in Gastländern erfüllen. Mit Projekten dieser Art können handelbare zertifizierte Emissionsminderungsgutschriften (Certified Emissions Reductions, CERs) generiert werden. Da es für das globale Klima nicht relevant ist, wo auf der Welt Treibhausgase emittiert oder eingespart werden, vervielfacht der CDM die Möglichkeiten, Klimaschutz zu betreiben und erhöht so die Flexibilität der Industrieländer bei der Erfüllung ihrer Minderungsverpflichtungen. In den Gastländern stoßen solche Investitionen in innovative Technologien deren nachhaltige Entwicklung an bzw. beschleunigen diese.

Seit Dezember 2005 hat die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Umweltbundesamt (UBA) mehr als 100 Klimaschutzprojekte auf Basis des so genannten Clean Development Mechanism (CDM) genehmigt. Damit ist der CDM neben dem Emissionshandel ein wichtiges Klimaschutzinstrument für Unternehmen in Deutschland. Bisher wurden

weltweit 1982 Projekte registriert, Deutschland liegt mit inzwischen 112 Projekten an vierter Stelle. Das UN-Klimasekretariat meldet mehr als 4.200 Projekte in Bearbeitung. Bis zum Ende des Jahres 2012 sollen daraus knapp drei Milliarden CERs resultieren. Für Betreiber emissionshandelspflichtiger Anlagen in Deutschland besteht der Anreiz, sich mit CDM auseinanderzusetzen, weil sie bis zu 22 Prozent ihrer Abgabeverpflichtung im EU ETS durch Gutschriften aus Projekten (JI und CDM) erfüllen können, das entspricht rund 90 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten pro Jahr oder etwa 450 Millionen Tonnen in der zweiten Handelsperiode 2008-2012.

Probleme, Lösungsansätze und Perspektiven

Zentrale Grundprinzipien des CDM sind neben dem Grundsatz der Additonalität die Kosteneffizienz und die Nachhaltigkeit. So eröffnet der Mechanismus einerseits den Industrieländern eine möglichst kosteneffiziente Methode zum Erreichen der vertraglich festgelegten Reduktionsziele, andererseits sollen die durchgeführten CDM-Projekte den Entwicklungs- und Schwellenländern eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung ermöglichen, d. h. die Projekte müssen auch ökologischen und sozialen Ansprüchen genügen. Verwirrung herrschte lange Zeit über den adäquaten Nachweis der vom Kyoto-



Rainer Durth, Foto: BDI

Rainer Durth:

»Die unzureichende Teilnahme von Entwicklungsländern am CDM verdeutlicht, dass einzelne Marktsegmente noch nicht von alleine funktionieren, sondern gezielt unterstützt werden müssen.«

Protokoll geforderten Zusätzlichkeit (additionality) solcher Projekte. Da die Entwicklungsländer keine quantitativen Minderungsziele haben, können aus CDM-Projekten resultierende Gutschriften im Falle des Transfers in Industrieländer nicht vom Emissionsbudget des Gastlandes abgezogen werden. Mit anderen Worten, CDM-Projekte führen zur Aufstockung der Emissionsbudgets der Industrieländer. Im Gesamtsystem findet die vom Industrieland geforderte Minderung allerdings lediglich an anderer Stelle statt. Deshalb davon zu sprechen, die CDM nutzenden Industrieländer würden sich von ihren Verpflichtungen freikaufen, entbehrt jedoch jeglicher Grundlage. Im Gegenteil, aufgrund der in der Regel

Gegenwart und Zukunft des Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung

3. Workshop der BDI-Initiative ›Wirtschaft für Klimaschutz‹

in Entwicklungsländern wesentlich geringeren Energieeffizienz wird in CDM-Projekten deutlich mehr an Klimaschutz pro eingesetztem Euro erreicht. Und für die europäische Industrie mit ihren emissionshandels-

Weitere Kritikpunkte betreffen die Organisations- und Prozessstruktur des CDM, die einen hohen bürokratischen Aufwand mit sich bringen. Auch im Zusammenhang mit der Finanzierung von CDM-Projekten und

terentwicklung bereits bestehender Anlagen vorgenommen, um die dort anfallenden Treibhausgasemissionen zu vermindern, ohne sich jedoch näher mit den damit verbundenen Umwelt- und Sozialauswirkungen auseinanderzusetzen. Wenn dann noch Produktionsanlagen nur entstehen, um über den CDM Gutschriften zu generieren und zu verkaufen, läuft etwas schief: Dem Klimaschutz ist nicht geholfen und ein wichtiges Instrument der klimawirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Industrie- und Entwicklungsländern wird pervertiert. Konkret ging es dabei etwa um die Produktion von HFC23 und die direkt anschließende Verbrennung. Dieser Stoff beeinträchtigt im Vergleich zu den früheren FCKW zwar die Ozonschicht nicht, hat aber ein extrem hohes Treibhauspotenzial (Global Warming Potential, GWP). Durch die schlechte Verbrennung zu CO₂ (GWP = 1) konnten also große Mengen CERs generiert werden. Um den CDM aus Kritik dieser Art herauszubringen und seine Glaubwürdigkeit zu erhöhen, sei es notwendig den Additionalitätsnachweis umzugestalten, sagte Wolfgang Seidel (UBA).



Foto: BDI

pflichtigen Anlagen stellt der CDM, bzw. daraus resultierende Gutschriften eine Art Sicherheitsventil dar. Um die ehrgeizigen EU-Minderungsvorgaben erfüllen zu können, müssen sie investieren: in ihre Anlagen oder in Zertifikate bzw. Gutschriften. Das ändert an ihrer Minderungsverpflichtung nichts, gibt ihnen aber einen zusätzlichen Freiheitsgrad, um im Wettbewerb bestehen zu können.

Kritik wird des Öfteren an der »ökologischen Integrität« von Projekten geübt. In diesem Zusammenhang gibt es seit 2003 den CDM Gold Standard als Label zur Auszeichnung von CDM-Projekten, die neben der Emissionsreduktion auch besonders die nachhaltige Entwicklung des Gastlandes fördern. Der Gold Standard hat sich inzwischen am Markt als Qualitätslabel etabliert.

dem Zusammenspiel zwischen Emissionshandel und CERs gibt es offene Fragen.

Regulierung: Klimaschutznutzen und Additionalität

»Der CDM ist ein globales Null-Summen-Spiel: deshalb muss man soviel über Integrität und Zusätzlichkeit sprechen«, präzisierte Wolfgang Seidel im Rahmen des Workshops. In der Vergangenheit ist wegen einzelner Fehlentwicklungen im Bereich des CDM die Frage aufgeworfen worden, welchen Beitrag der Mechanismus tatsächlich zu einer nachhaltigen Entwicklung leistet. So hat es in der Vergangenheit auch CDM-Projekte gegeben, die wenig positive oder sogar negative ökologische, wirtschaftliche, und soziale Auswirkungen hatten. Bei dieser Art von Projekten wurden oft nur Investitionen in die Wei-

Bislang bleibt die Definition nachhaltiger Entwicklung Ländern überlassen, in denen die Projekte durchgeführt werden. »Die CDM-Struktur gibt keinen Anreiz, die Anforderungen an diese Definition sehr hoch aufzuhängen, weil bei einem CDM-Projekt das Gastgeberland ja nichts zu verlieren hat«, erläuterte Sonja Frenzel (E.ON). Die Unternehmen sind in ihrem eigenen Interesse aufgerufen, die Projekte auf deren Nachhaltigkeitseffekte hin zu analysieren. »Wir prüfen selber, und wir lassen prüfen, und es ist ganz klar, wenn es irgendwelche Zweifel hinsichtlich der Projekte gibt, werden wir die Finger davon lassen«, erklärte Alexander Nolden (RWE), zeigte

Gegenwart und Zukunft des Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung

3. Workshop der BDI-Initiative ›Wirtschaft für Klimaschutz‹

sich aber gleichzeitig auch überzeugt, »dass die Effektivität der CDM-Projekte besser geprüft wird, als die Effektivität von Entwicklungshilfe.«

Hürden für CDM-Maßnahmen

Obwohl Deutschland in vielen Exportmärkten führend ist, ist der deutsche Anteil am »CDM-Weltmarkt« relativ gering. »An den Projektträgern wird ersichtlich, dass kleine und mittelständische Unternehmen den CDM nur sehr begrenzt nutzen«, so Seidel. Zudem herrscht zunehmend Unklarheit unter den Marktakteuren über den zukünftigen Bedarf an Emissionsrechten und CERs sowie über die Struktur der Kohlenstoffmärkte nach 2012. Dies beeinträchtigt die Investitionsbereitschaft im CDM-Bereich erheblich. Die Ende 2008 verabschiedete ETS-Änderungsrichtlinie tut ein Übriges, indem sie die Möglichkeiten, Gutschriften aus CDM-Projekten im EU ETS anrechnen zu lassen, deutlich einschränkt. Diese politische Unsicherheit schlägt sich am Markt nieder, so Alexander Nolden. Der Klimawandel könne nur dann bewältigt werden, wenn wir Rahmenbedingungen haben, die unternehmerische Kreativität zulassen und honorieren.

Die hohen Transaktionskosten, die durch die häufig langwierige und schwierige Entwicklung von CDM-Projekten entstehen, stellen für viele Befragte ein weiteres Hindernis für eine stärkere Beteiligung an diesen Projekten dar. Wolfgang Gregor (OSRAM) forderte daher, die Transaktionskosten für Mittelständler zu senken. »Bei allen Gold Standard CDM-Projekten mittelständischer Unternehmen sollte die Bundesregierung die Kosten für den Technologietransfer übernehmen.«

Die Durchführung von CDM-Projekten



Gegenwart und Zukunft des Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung

3. Workshop der BDI-Initiative ›Wirtschaft für Klimaschutz‹

Fazit und Ausblick

Für einen global wirksamen, effektiven und kosteneffizienten Klimaschutz sollte in einem Post-2012-Abkommen der CDM weiter entwickelt werden. Er bietet wie kaum ein



Die Referenten Rainer Durth, Alexander Norden und Wolfgang Gregor (von oben nach unten), Foto:BDI

anderes Instrument die Möglichkeit, Schwellen- und Entwicklungsländer für die internationale Kooperation beim Klimaschutz zu öffnen. Dies zeigt auch das beeindruckende bisherige Wachstum des Marktes für Klimaschutzzertifikate so Rainer Durth. Die unzureichende Teilnahme fast aller

Entwicklungsländer am CDM verdeutlicht jedoch auch, dass einzelne Marktsegmente noch nicht von alleine funktionieren, sondern gezielt unterstützt werden müssen. Die Beiträge des CDM zur Technologiekooperation sind nicht zu unterschätzen. Nach einem Bericht des UN-Klimasekretariates sind Japan, Deutschland, den USA, Frankreich und Großbritannien rund 70 Prozent des Transfers von Ausrüstung und Know-how in die Gastländer zuzuschreiben. Deutsche Technologien kommen vor allem bei der Steigerung der Energieeffizienz zum Zuge und bei der Minderung von Lachgas-Emissionen. Und, nachdem anfangs der Schwerpunkt bei den Projekten eher bei HFKW-, N₂O- und Deponiegasprojekten gelegen hat, nimmt inzwischen die Bedeutung von Energieeffizienz- und Erneuerbaren Technologien in den CDM-Projekten merklich zu. Der Workshop machte allerdings deutlich, dass die Anwendbarkeit des CDM in der Zukunft verbessert werden muss. Dafür ist es vor allem notwendig, dass das System entbürokratisiert und das Genehmigungsverfahren für Projekte vor dem CDM Exekutivrat gestrafft wird. Dafür bedarf es auch der Entwicklung und Festlegung gemeinsamer Standards (Benchmarks, zertifizierte Prototypen) für CDM-Projekte bzw. –Programme (Programme of Activities, PoA). Weiterhin müssen Fragen nach der Einbeziehung von CCS- und Senken-Projekten etc. rasch beantwortet werden (CCS: Carbon Capture and Storage; Senken: Einbindung von Kohlenstoff durch Neuanpflanzung von Wäldern, Wiederaufforstung etc.).

Langfristig gesehen wird der CDM wahrscheinlich in einem globalen Kohlenstoffmarkt aufgehen. »2050 ist der CDM abgelöst von einem globalen

Emissionshandelssystem, das einher geht mit einer globalen nachhaltigen Energieversorgung und –nutzung«, so Seidel. Bis zu einem globalen Emissionshandelssystem sind jedoch noch viele Hürden zu überwinden. Für die nächste Zukunft sieht Thomas Forth (BMU) deshalb durchaus noch Potenzial für den CDM: »Wenn sich die Industrieländer in Kopenhagen zu anspruchsvollen Minderungen verpflichten, will die EU ihr Ziel von 20 Prozent Treibhausgasreduktion europaweit auf 30 Prozent aufstocken. Das heißt, das Potenzial für CDM-Projekte würde wieder größer.«

Wie geht es mit dem CDM weiter? Darüber wird bereits eifrig debattiert. Die EU-Kommission hat beispielsweise vorgeschlagen, für Länder, die einen bestimmten Entwicklungsstandard erreicht haben, das CDM-Potential – genauer gesagt: das »CER-Generierungspotenzial« – deutlich zu begrenzen. Schließlich sollen fortgeschrittene Schwellenländer auch so bald wie möglich in ein internationales post 2012-Abkommen einbezogen werden – mit konkreten Emissionszielen. Eine Fortentwicklung des CDM hin zu sektoralen Ansätzen (sector trading) könnte vielleicht eine Übergangslösung sein. Auch werden verbindliche Ziele für Schwellenländer diskutiert, deren Verfehlung nicht sanktioniert würde. Wird das Ziel hingegen übererfüllt, würden daraus handelbare Minderungsgutschriften erwachsen. Könnten diese so genannten No-Lose-Targets für bestimmte Wirtschaftssektoren eines Schwellenlandes ein Schritt auf dem Weg zu einem internationalen Emissionshandelssystem sein?