

5.5 Die Kyoto-Instrumente – Funktionsweise und Kritik

Die Zielvorgabe der Klimarahmenkonvention fordert zunächst in unspezifischer Weise die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen. Erst im Laufe langwieriger Klimaverhandlungen konnten konkrete Reduktionsziele festgelegt werden. Die „Blockierer“-Staaten, die im Grunde verbindliche Ziele ablehnten, konnten nur durch ausreichend flexible Instrumente zur Zustimmung bewegt werden. Insbesondere auf Druck der US-amerikanischen Wirtschaftslobby und Verhandlungsdelegationen aber auch mit Unterstützung anderer Industrieländer wurden die Kyoto-Instrumente schließlich mit dem Argument verabschiedet, eine möglichst kostengünstige Erfüllung der Verpflichtungen zu gewährleisten (Oberthür/Ott 2000; Treber et al. 2000; Lohmann 2006; Brunnengräber 2007c). Doch eigentliches Ziel war es, eine direkte finanzielle Belastung der heimischen Industrie und Wettbewerbsnachteile möglichst zu verhindern, in dem ausreichend Möglichkeiten (die auch gerne als Schlupflöcher bezeichnet werden) zur Reduktion angeboten wurden. Indem marktwirtschaftliche Instrumente gegenüber ordnungspolitischen Maßnahmen vorgezogen wurden, wurde das bisher ökonomischste internationale Regelwerk geschaffen, das es unter dem Dach der Vereinten Nationen je gab.

5.5.1 Die flexiblen Instrumente

Konkret wurden nur drei neue ökonomische Instrumente eingeführt, die dem Grundprinzip folgen, dass emissionsmindernde Maßnahmen dort durchgeführt werden können, wo sie am kostengünstigsten sind. Kernelement des Kyoto-Protokolls, dem in der Öffentlichkeit die größere Aufmerksamkeit beigemessen wird, ist der Emissionshandel, d.h. der Handel mit Zertifikaten über Emissionsrechte der verpflichteten Industriestaaten. Daneben wurden projektbasierte Instrumente entwickelt, mit denen die verpflichteten Staaten in anderen Ländern anrechenbare

Minderungsmaßnahmen durchführen können: Erstens den Mechanismus „Joint Implementation“ (JI), bei dem emissionsmindernde Maßnahmen innerhalb und zwischen verpflichteten Industrieländern durchgeführt werden können, sowie zweitens der „Clean Development Mechanism“ (CDM), der zwischen verpflichteten Industrie- und (nicht verpflichteten) Entwicklungsländern Klimaprojekte fördern soll. Außerdem wurde die Berücksichtigung von CO₂-Senken vorgesehen.

Die Funktionsweise des Kyoto-Emissionshandelssystems lässt sich wie folgt beschreiben: Im Emissionshandelssystem wird auf der Basis der im Kyoto-Protokoll festgelegten Reduktionsziele jedem Annex-B-Staat für einen bestimmten Zeitraum eine festgelegte Anzahl CO₂-Zertifikate zugesprochen (im Englischen „Assigned Amount Units“ (AAU) oder auch „allowances“, also *Emissionserlaubnis*). Die Begrenzung der Emissionsrechte soll zur Erreichung der im Kyoto-Protokoll festgelegten Emissionsminderungsziele und der Handel dieser Rechte zur Realisierung der günstigsten Maßnahmen beitragen. Emittiert ein Land mehr klimaschädliches CO₂, als es ihm laut seiner Zertifikate zusteht, kann es entweder seinen CO₂-Ausstoß verringern, indem es in klimafreundlichere Technologien und Brennstoffe investiert, oder es muss zusätzliche Zertifikate erwerben. Maßnahmen zur Verringerung der Treibhausmissionen müssen also nicht zwingend in einem Annex-B-Staat durchgeführt werden, sondern können in andere Regionen der Erde verlagert werden, wenn sie dort kostengünstiger durchführbar sind. Die Deutsche Emissionshandelsstelle formuliert das so: „Die Idee ist also ganz einfach: Für den weltweiten Klimaschutz ist es unerheblich, wo Treibhausgas-Emissionen abgebaut werden – entscheidend ist, dass sie insgesamt abgebaut werden“ (www.dehst.de, ges. 15.01.2008).

Das Kyoto-Protokoll betont zwar, dass der Handel mit Emissionsrechten nur *zusätzlich* zu den nationalen Reduktionsmaßnahmen erfolgen soll, dennoch blieb die vor allem von Entwicklungsländern vorgetragene Forderung, dass mindestens 50% der Emissionsreduktionen innerhalb des jeweiligen verpflichteten Industrielandes umgesetzt werden sollten, genauso chancenlos wie die Diskussionen um quantifizierte Obergrenzen für den Emissionshandel (*cap* oder *concrete ceiling*). Letztlich setzten sich diejenigen durch, die im Bonner Beschluss keine Festlegung auf eine Obergrenze sehen wollten. Lediglich ein „signifikanter Anteil“ der Emissionsreduktionen soll im eigenen Land erbracht werden (UNFCCC 2005b). Begrenzt wurde im EU-Emissionshandel (s.u.) aber die Menge, die im Rahmen des CDM generiert und in das Handelssystem des Industrielandes integriert werden kann.

Bei den beiden projektbasierten Instrumenten JI und CDM erfüllen Regierungen oder Firmen (die mit ihren Aktivitäten zur Erfüllung des nationalen Re-

duktionsziels beitragen) ihre Reduktionsverpflichtungen nicht durch den Ankauf von Zertifikaten, sondern indem sie in einem anderen Land emissionsmindernde Maßnahmen und Projekte durchführen. Beim CDM (Art. 12 Kyoto-Protokoll) kann sich ein verpflichtetes Land oder Unternehmen an einem emissionsmindernden Projekt in einem Entwicklungs- oder Schwellenland beteiligen bzw. dieses finanzieren (kaufen), und sich die Reduktionsgutschriften, die im Vergleich zu einer Referenzentwicklung ermittelt werden, anrechnen lassen. Die Besonderheit dieses Mechanismus liegt darin, dass die Maßnahmen zum Ziel haben, die nicht verpflichteten Staaten – also die Entwicklungsländer – explizit auf ihrem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung zu unterstützen.²⁵ Der CDM gilt bereits in der ersten Verpflichtungsperiode. Darüber hinaus können auch zertifizierte Projekte ab dem Jahr 2000 rückwirkend berücksichtigt werden.

5.5.2 Allgemeine Kritik an den flexiblen Instrumenten

Das Kyoto-Protokoll wurde auf der einen Seite von den Unterzeichnerstaaten und von vielen der in den Prozess involvierten Akteure als ein bedeutendes internationales Abkommen gefeiert, welches die Tür zu einem wirksamen Klimaschutz aufgestoßen habe. Der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan bezeichnete in seinem Grußwort an die COP 4 (1998) die Annahme des Kyoto-Protokolls als „landmark event“ und als „the most far-reaching agreement on environment and sustainable development ever adopted“ (zitiert in Treber et al. 2000: 10). Selbst der deutsche BDI begrüßte den „Durchbruch in Kyoto“, da er einen globalen Ansatz darstelle und realistische und erreichbare Ziele formuliere. Gleichzeitig wurde jedoch eine zu hohe Last Deutschlands im Rahmen des geplanten EU-burden sharings abgelehnt (BDI 1997). Eine häufig vertretene Position der grünen NGOs war, dass der Kyoto-Prozess, wie Germanwatch es ausdrückte, „trotz der bislang unbefriedigenden Reduktionsverpflichtungen und seines langsamen Fortschreitens (...) alternativlos“ sei (Treber et al. 2000: 14). „Ein Scheitern des Prozesses würde einen Zeitverlust von zehn Jahren bedeuten, bis möglicherweise neue Anstrengungen auf UN-Ebene Erfolg zeitigen. Es bestünde auch die Gefahr, dass anstatt der völkerrechtlich legitimierten UN selbsternannte Gremien wie die G8 (möglicherweise unter Hinzuziehung einiger zentraler Entwicklungsländer) über die Zukunft des globalen Klimas entscheiden“ (ebd.).

Die Unterstützer der flexiblen Instrumente führten (und führen) meist die Flexibilität und Kosteneffektivität bei der Emissionsreduktion sowie die möglichen zusätzlichen Finanzflüsse in Entwicklungsländer als Vorteile an. Der Emissionshandel wurde und wird insbesondere von vielen ÖkonomInnen als

– zumindest in der ökonomischen Theorie – effizientes Instrument gelobt. Zu den BefürworterInnen der Instrumente gehörten bald auch eine Reihe von Umweltverbänden. Viele von ihnen wurden zu Expertinnen der komplexen Materie „Emissionshandel“ und sahen darin ein wichtiges Instrument zum Klimaschutz (u.a. WWF, Germanwatch, s.o.).

Eine generelle Kritik an den flexiblen Mechanismen bezieht sich u.a. darauf, dass sie die Reduktionsverpflichtung bzw. die Reduktionsbemühungen in den Industriestaaten aushöhlen können (Loske/Steffe 2001). Axel Michaelowa argumentiert ähnlich, wenn er schreibt, dass das „internationale klimapolitische Regime“ zwar institutionell stark, aber in Bezug auf seine Ziele sehr schwach ausgeprägt sei, da sie nicht über das business-as-usual“ hinausreichen würden (Michaelowa 2001). Unbegründet ist diese Kritik nicht. So ist der CDM über die *EU-Linking-Directive* unmittelbar mit dem europäischen Emissionshandelssystem verknüpft. Diese Direktive schreibt vor, dass die Mitgliedsstaaten eine Obergrenze für aus dem CDM generierte Zertifikate definieren müssen. Sahen die ersten Entwürfe zum 2. Nationalen Allokationsplan (NAP II) und des Zuteilungsgesetzes in Deutschland noch vor, dass Anlagenbetreiber maximal 12% ihrer Zuteilungsmenge in Form von CDM- und JI-Gutschriften abrechnen können, erhöhte das beschlossene Zuteilungsgesetz diese Quote auf 22% (Brouns/Witt 2008). D.h. deutsche Firmen können 90 Millionen Tonnen CO₂-Zertifikate im Ausland „produzieren“ und müssen diese Menge dementsprechend nicht in Deutschland reduzieren. Es soll nach offizieller Formulierung (s.u.) auf diese Weise ein Anreiz zum Technologietransfer in die Entwicklungsländer gegeben werden. Vor allem aber wird die Möglichkeit verbessert, über eine kreative Kohlenstoffbuchführung die Emissionen rechnerisch in den Industrieländern nicht senken zu müssen.

Der zweite Kritikpunkt wurde im Grundsatz auch von vielen BefürworterInnen des Protokolls geteilt, die sich in den folgenden Verhandlungen für ein Schließen der so genannten „Schlupflöcher“ einsetzten. So formulierte beispielsweise Germanwatch diesbezüglich: „Damit eine (...) Emissionsreduktion tatsächlich eintritt, müssen im weiteren Verlauf der Klimaverhandlungen möglichst die so genannten ‘Schlupflöcher’ gestopft werden. Geschieht dies nicht, erfolgen die Emissionsreduktionen möglicherweise nur auf dem Papier. Dabei sind auch die so genannten ‘flexiblen’ oder ‘neuen ökonomischen’ Instrumente von Bedeutung“ (Treber et al. 2000: 11). Sachs verweist darauf, dass die Schlupflöcher, die so groß „wie Scheunentore“ seien, im Wesentlichen bewusst durch die US-amerikanischen Verhandlungsführer eingeführt worden waren, um von der Verantwortung der fossilen Energiewirtschaft abzulenken (Sachs 2001).