

Ergänzung: Wirkt die Schweizer Klimapolitik an der Reduktion globaler Treibhausgasemissionen mit?

Die Problematik der Additionalität von Kompensationsmassnahmen

Johann Dupuis

Institut de Hautes Etudes en Administration Publique IDHEAP, Quartier UNIL Mouline, 1015 Lausanne, johann.dupuis@idheap.unil.ch

Additionalität ist ein häufig verwendeter Begriff für die Evaluation und Bewertung durchgeführter Massnahmen als Ergebnisse politischer Entscheide (Mceldowney, 1997). Eine Politik gilt als additional, wenn ihr Einfluss auf die betrachteten Auswirkungen zusätzlich (additional) und messbar ist. Dafür wird in der Regel ein Referenzszenario erarbeitet, das die Situation ohne die entsprechenden Massnahmen simuliert. Dies ermöglicht es, die Effekte alternativer und zusätzlicher Massnahmen abzuschätzen und zu bewerten.

Im Bereich der Klimapolitik spielt die Additionalität eine besonders wichtige Rolle. Um Vermeidungskosten zu reduzieren und die Dekarbonisierung der Weltwirtschaft zu fördern, hat das Kyoto-Protokoll die so genannten «flexiblen Mechanismen» eingeführt. Diese erlauben es den industrialisierten Ländern, einen finanziellen und technischen Beitrag zu Treibhausgas-Reduktionsprojekten in Entwicklungsländern (CDM) und in den Staaten der Ex-UdSSR (JI) zu leisten. Die damit erzielte Reduktion wird quantifiziert; nach der Zertifizierung durch die UNFCCC erhält das Geberland entsprechende CER-Zertifikate (Certified Emission Reductions), die in seiner Treibhausgasbilanz angerechnet werden können. Die Kompensation von Treibhausgasemissionen kann jedoch nur etwas zum Klimaschutz beitragen, wenn die Reduktionsprojekte «additional» sind. Es muss daher nachgewiesen werden, dass das Projekt ohne den technischen oder finanziellen Beitrag der flexiblen Mechanismen nicht implementiert werden könnte. Im Vergleich mit einer Situation, in der keine flexiblen Mechanismen angewendet würden, gilt daher: Falls für Reduktionsprojekte Emissionsrechte erteilt werden, die sowieso implementiert werden, ist die Kompensation nicht klimaneutral. Vielmehr wird sie im Gegenteil die Gesamtmenge an Treibhausgasen in der Atmosphäre ansteigen lassen, weil zusätzlich zur Nichtreduktion im Implementierungsland die Emissionsgutschriften im Geberland anfallen.

Nun lässt sich aber die Additionalität eingetragener CDM-Projekte schwierig nachweisen. Rund 70 Prozent aller CDM-Projekte finden gegenwärtig in China und Indien statt, und die Mehrheit dieser Projekte betrifft Investitionen in erneuerbare Energien. Beide Staaten verfolgen jedoch eine explizite Expansionspolitik in diesem Bereich. Die Zusage, dass die durch CER finanzierten Wasserkraftprojekte in diesen beiden Ländern ohne klimapolitische Massnahmen nicht möglich wären, ist daher eher unglaubwürdig. Einige Autoren vertreten deshalb die Meinung, dass die Mehrheit der Wasserkraftprojekte in China nicht additional sind (Schneider, 2009). Dies zeigt sich oftmals auch daran, dass der Antrag für Zertifikate erst nach dem Bau der Anlage gestellt wird (A. Zhao et al, 2011). Letztlich gibt es somit eine Asymmetrie zwischen der Gewissheit, dass die Menge Treibhausgase, für die das Zertifikat einen Anspruch gibt, genutzt wird, und der Ungewissheit, ob diese Menge durch eine zusätzliche Reduktionsanstrengung tatsächlich vermieden wird.

Die Schweiz ist von dieser Problematik besonders betroffen und zwar aus zwei Gründen: Erstens hat sie sich als Mitglied der Koalition JUSCANNZ (Japan, USA, Kanada, Norwegen, Neuseeland) seit Beginn der internationalen Verhandlungen für die Nutzung der flexiblen Mechanismen stark gemacht. Zweitens zeigt sich, dass von den 21 Mio Tonnen CO₂, welche die Schweiz im Rahmen des Kyoto-Protokolls für die Zielerreichung insgesamt über die Verpflichtungsperiode von 2008 bis 2012 zu reduzieren hat (Reduktion der Treibhausgasemissionen um 8 Prozent), 12 Mio Tonnen CO₂ im Ausland kompensiert werden müssen (Federal Office for the Environment (FOEN), 2009a). Das bedeutet, dass die Schweiz in der Periode 2008 bis 2012 ungefähr 57 Prozent ihrer internationalen Reduktionsverpflichtung mit Reduktionsanstrengung im Ausland realisieren muss. Anfang 2012 wurde zudem ein Zusatzvertrag Bund – Stiftung Klimarappen zwecks Kyoto-Zielerreichung unterzeichnet, mit dem der Auslandsanteil per Ende 2012 noch einmal steigen dürfte. Im Vergleich dazu stehen Deutschland mit etwa 22 Prozent, Frankreich mit 13.5 Prozent und Italien mit 15 Prozent Auslandsreduktionsanteil (Galharret, 2009). Die flexiblen Mechanismen spielen bei der deutschen oder französischen Klimapolitik somit bewusst eine eher untergeordnete Rolle (Ministère de l'écologie et du développement durable, 2006; Federal Ministry for the Environment Nature Conservation and Nuclear Safety (BMU), 2012). In Italien darf die Auslandsreduktion bis zu 20 Prozent des Reduktionsziels erreichen (Ministry for the Environment Land and Sea, 2007). Diese Situation ist insofern unbefriedigend, als gemäss Kyoto-Protokoll die Anwendung von flexiblen Mechanismen nur komplementär zur

Inlandsreduktion sein soll (Art. 6.1 & 17). Somit ergibt sich aus der Problematik der Additionalität auch die heikle Frage, ob die Klimapolitik der Schweiz in den vergangenen fünf Jahren überhaupt den geplanten und gewünschten Beitrag zur Reduktion der Treibhausgasemissionen geleistet hat. Wird in diesbezügliche Überlegungen aber die wirtschaftlich-gesellschaftliche Entwicklung der Schweiz seit 1990 mit einbezogen wird deutlich, dass ohne inländische, klimapolitische Massnahmen die Emissionen in der Schweiz in den letzten 22 Jahren stark gestiegen wären (BAFU 2009b). Eine Volksinitiative und intensive Verhandlungen im Parlament haben nun aber dazu geführt, dass sich die Klimapolitik der Schweiz in der Periode 2013–2020 verstärkt auf inländische Massnahmen konzentrieren will.

Literatur

- A. Zhao et al. (2011), Not Sustainable, Not Additional: The Rise of Municipal Solid Waste Incineration in China. Gaia, Global Alliance for Incinerator Alternatives, www.no-burn.org.
- Federal Ministry for the Environment Nature Conservation and Nuclear Safety (BMU) (Ed.) (2012), Fifth National Report of the Government of the Federal Republic of Germany, Berlin.
- Federal Office for the Environment (FOEN) (Ed.) (2009a), Switzerland's Fifth National Communication under the UNFCCC, Bern.
- Bundesamt für Umwelt (BAFU) (Ed.) (2009b), Treibhausgasentwicklung ab 1990 ohne Massnahmen, Econcept – Zürich, 80 pp.
- Galharret, S. (2009), Climate and Energy Package: Would too many offsets hollow out the EU Package? IDDRI SciencesPo.
- Mceldowney, J. J. (1997), Policy Evaluation and the Concepts of Deadweight and Additionality, *Evaluation*, 3(2), 175–188.
- Ministère de l'écologie et du développement durable (Ed.) (2006), Quatrième communication nationale à la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques, Paris.
- Ministry for the Environment Land and Sea (Ed.) (2007), Fourth National Communication under the UN Framework Convention on Climate Change, Italy.
- Schneider, L. (2009), Assessing the additionality of CDM projects: practical experiences and lessons learned, *Climate Policy*, 9(3), 242–254.