

---

# **Verstrickung und Korrektiv. Zivilgesellschaftliche Akteure und marktbasierte Klimaschutzinstrumente – das Beispiel der Forest Carbon Offsets**

Jonas Hein und Heiko Garrelts

---

## **1 Einleitung**

Als sich mit Verabschiedung des Kyoto-Protokolls 1997 bzw. mit dessen Inkrafttreten 2005 marktbasierte Instrumente zum Schutz des Klimas durchsetzten, haben viele internationale klimapolitische Nichtregierungsorganisationen (NGOs) wie das Climate Action Network (CAN) dies anfänglich kritisiert. Sie sind dieser Entwicklung dann jedoch gefolgt und fokussieren bis heute ihre Aktivitäten auf die Ausgestaltung und Umsetzung, zum Teil auch auf die Reform dieser Instrumente (Holz 2010; Unmüßig 2011; siehe auch den Beitrag von Görg und Bedall in diesem Band). Dies wirft eine Vielzahl von Fragen auf: Welche neuen Akteurskonstellationen im Hinblick auf Kooperationen und Konflikte lassen sich zwischen NGOs und marktlichen Akteuren sowie zwischen NGOs und Bevölkerung, welche zunehmend vom Klimawandel wie auch der Klimapolitik gleichermaßen betroffen ist, identifizieren? Wie stellen sich die politischen Prozesse in prozeduraler Dimension dar, wie sind die Zugangs- und Einflussmöglichkeiten beschaffen? Bestehen etwa für die betroffene Bevölkerung Möglichkeiten der Partizipation? Während diese Fragen auf die Input-Legitimität ökonomischer Klimaschutzinstrumente zielen (vgl. Klinke 2006: 44–46), sind Fragen nach der „sach- und gemeinwohlorientierten Problemlösungsfähigkeit“ auf die Output-Legitimität gerichtet (Klinke 2006: 116–124). Mit anderen Worten: Werden durch die ökonomischen Instrumente positive Effekte auf der ökologischen Seite erzielt, werden die in den Programmen formulierten Nachhaltigkeitsziele ansatzweise erreicht oder kommt es zu Fehlentwicklungen? Was zeigt all dies für die Klimabewegung insgesamt?

Im Fokus dieses Beitrags stehen – exemplarisch für marktbasierte Instrumente der internationalen Klimapolitik – die neuen Offset-Märkte, im Zuge derer Unternehmen oder Individuen Treibhausgasemissionen „neutralisieren“ können, indem sie in Projekte investieren, die der Reduktion von Treibhausgasen dienen (Neeff et al. 2009: 7).

Nachfolgend werden verschiedene instrumentenbezogene Ebenen und Dimensionen skizziert: die Programmatik beim Offsetting und kritische Aspekte hieran, die Erarbeitung von Standards als Bedingung für die intendierte Wirkung von Offsets sowie das insbesondere auf Ebene dieser Standards erfolgende Agieren von NGOs. In einem weiteren Schritt wird exemplarisch der Climate Community and Biodiversity Standard (CCB) für Offset-Projekte im Forstsektor betrachtet. Zwei konkrete Offset-Projekte des freiwilligen Marktes zur Entwaldungsvermeidung in Indonesien dienen der Illustration der Probleme, welche sich bei der Realisierung vor Ort ergeben. Abschließend werden Schlussfolgerungen formuliert. In der Methodik folgt der Beitrag überwiegend der Sekundäranalyse, wobei die verwendeten Befunde zu Indonesien durch weitere Methoden qualitativer empirischer Sozialforschung erzielt wurden.<sup>1</sup>

---

## 2 Die Programmatik beim Offsetting

Offsets sind Bestandteil der Flexibilisierungsmechanismen des Kyoto-Protokolls. Der Clean Development Mechanism (CDM) und Joint Implementation (JI) sollen es Industrieländern (Annex 1 Staaten) ermöglichen, in Emissionsreduktionsprojekte in Entwicklungsländern und in den Transformationsstaaten Osteuropas zu investieren, um ihren nationalen Reduktionsverpflichtungen nachzukommen (Bumpus/Liverman 2011: 203; UNFCCC 2007: 28). Neben dem CDM, dem JI und dem Emissionshandel zwischen Annex B Staaten sind in den zurückliegenden Jahren zahlreiche weitere CO<sub>2</sub>-Märkte mit bindendem Emissionsziel entstanden (sogenannte „cap and trade“ Märkte). Heute verfügen die Europäische Union (EU), Neuseeland, Australien und einige Bundesstaaten der USA, darunter Kalifornien, über CO<sub>2</sub>-Märkte, die neben dem direkten Austausch von Emissionsrechten auch den Handel mit Emissionsrechten aus Offset-Projekten erlauben (Corbera/Brown 2010: 1739). Darüber hinaus planen auch Schwellenländer wie Indonesien und Thailand die Einführung von CO<sub>2</sub>-Märkten. Lange vor der Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls begannen Ende der 1980er Jahre Privatunternehmen und NGOs insbesondere aus den USA mit freiwilligen Investitionen in Offset-Projekte (Neeff et al. 2009: 8). Sie schufen so einen freiwilligen CO<sub>2</sub>-Markt (Bumpus/Liverman 2011: 203; Corbera/Brown 2010).<sup>2</sup> Typische Offset-Projekte speichern und zersetzen Stickstoffoxide und Methan aus Mülldeponien, ersetzen konventionelle fossile Kraftwerke durch erneuerbare Energien oder investieren in die Wiederaufforstung oder vermiedene Entwaldung (engl. Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, REDD) (Bumpus/Liverman 2008: 129).

---

1 Der Erstautor untersucht im Rahmen seiner Promotion die Wirkung von marktbasierten Instrumenten in Indonesien.

2 Am freiwilligen Markt wurden im Jahr 2010 Emissionsrechte von 131 Megatonnen CO<sub>2</sub> gehandelt (Peters-Stanley et al. 2011: 9). Dies entspricht ca. einem Viertel der im Rahmen des CDM gehandelten Emissionsrechte (UNFCCC 2011: 4).