

Nachhaltige Entwicklung durch Nord-Süd-Kooperation?

Der *Clean Development Mechanism* in den Philippinen zwischen Wirksamkeit und Wirkungslosigkeit

Mithilfe des *Clean Development Mechanism* (CDM) können Industriestaaten in Entwicklungsländern klimafreundliche Projekte fördern, um damit ihre eigene Klimabilanz aufzubessern. Positiver Nebeneffekt: Durch den Austausch werden Technologietransfer und nachhaltige Entwicklung gefördert — so zumindest die Theorie. In der Praxis gibt es neben Licht aber auch viel Schatten, wie Erfahrungen aus den Philippinen zeigen.

Jens Marquardt

Theorie: Klimaschutz durch den CDM

Treibhausgasemissionen in Entwicklungsländer senken und damit den globalen Klimaschutz stärken — so das denkbar einfache Prinzip hinter dem *Clean Development Mechanism*. Seit 2005 das Kyoto-Protokoll in Kraft getreten ist, werden mithilfe des CDM weltweit klimafreundliche Projekte gefördert. Artikel Zwölf des Kyoto-Protokolls konkretisiert die Ziele des Mechanismus: Er soll Entwicklungsländern dabei helfen, eine nachhaltige Entwicklung zu vollziehen und Industriestaaten zugleich die Möglichkeit geben, ihren internationalen Verpflichtungen auch außerhalb der eigenen Grenzen nachzukommen.¹

In einem komplizierten und mitunter mehr als ein Jahr dauernden Genehmigungsverfahren muss jedes Projekt ein ausführliches *Project Design Document* (PDD) vorlegen und dabei vor allem drei Bedingungen erfüllen:²

- Einsparung von CO₂-Emissionen: Wie viele Emissionen eingespart werden, hängt von Art und Dauer des Projekts ab. Ein Windpark beispielsweise ersetzt fossile Energieträger, wodurch eine bestimmte Menge an Emissionen eingespart wird. Diese werden den Gebern als »credits« gutgeschrieben.

- Förderung nachhaltiger Entwicklung: Jedes Projekt muss aufzeigen, inwieweit es die (sozial, ökonomisch und ökologisch) nachhaltige Entwicklung im Gastland fördert.
- Zusätzlichkeit: Jedes Projekt muss außerdem nachweisen, dass es ohne den CDM nicht hätte realisiert werden können — also wirtschaftliche, technologische oder sonstige Hindernisse bestehen, die erst durch den CDM überwunden werden können.

An diesen zentralen Kriterien äußert sich auch die Kritik am CDM. So würden Industrieländer eigene Anstrengungen zum Klimaschutz vermeiden und ihre Bilanz einfach durch kostengünstigere Projekte im Globalen Süden aufpolieren.

Darüber hinaus gibt es konkrete Umsetzungsprobleme bei der Überprüfung der Zusätzlichkeit. Mitnahmeeffekte sollen dadurch zwar verhindert werden, fortschrittliche Politiken jedoch werden gleichzeitig bestraft, da CDM-Projekte in einem klimafreundlichen Umfeld Schwierigkeiten haben, unüberwindbare Hürden darzulegen.

Für den Begriff der Nachhaltigkeit gibt es weder eine internationale, noch im Rahmen des CDM anerkannte Definition. Theoretisch positiv: Jedes Entwicklungsland kann seine eigenen Kriterien festlegen. Diese fallen in der Praxis jedoch besonders schwach aus, um im globalen Wettbewerb als CDM-Standort bestehen zu können.

Schließlich ist und bleibt der CDM, was er ist: ein Marktmechanismus. Investor/innen suchen weltweit nach geeigneten Standorten. Zu strenge Kriterien zur Erfüllung nachhaltiger Entwicklung oder klimafreundliche Gesetze schrecken da nur ab.³ Dennoch: Die Philippinen gehören mit derzeit 85 laufenden

Der Autor ist Diplom-Politologe. In seiner 2010 eingereichten Diplomarbeit befasste er sich mit der Förderung nachhaltiger Entwicklung durch CDM-Projekte in den Philippinen, Indien und China.

oder beantragten Projekten zu einem der wichtigsten CDM-Märkten in Südostasien — und das trotz umfassender CDM-Kriterien⁴ und einer vergleichsweise fortschrittlichen Umweltgesetzgebung.⁵ Wie passt das zusammen? Ein Blick auf die Rahmenbedingungen für CDM-Projekte zur Förderung erneuerbarer Energien in den Philippinen und zwei konkrete Beispiele liefern Antworten.

Positive Rahmenbedingungen in den Philippinen

Von den derzeit mehr als 6.000 Projekten weltweit⁶ befinden sich 85 auf den Philippinen — die allermeisten von ihnen erzeugen erneuerbare Energie aus Biogas (Methan von Mülldeponien und aus der Landwirtschaft) und Biomasse.⁷

Die Rahmenbedingungen für Investor/innen sind auf den ersten Blick gut: Die zuständige Behörde (*Designated National Authority* — DNA) berät Interessent/innen, sammelt Informationen und steht in engem Kontakt mit den potentiellen Projektpartnern. Das Land hat den CDM als zusätzliche Einnahmequelle für sich entdeckt und wird beim Aufbau und der Erschließung neuer Projekte von ausländischen Gebern wie Japan und der Weltbank unterstützt.

Zudem ist der südostasiatische Archipel mit seinen zahlreichen Inseln geradezu prädestiniert für den Ausbau einer dezentralen und regenerativen Energieversorgung. Ein eigens erstellter Windatlas für das Land sowie Studien von Organisationen wie *Greenpeace* untermauern die Potentiale.⁸ Gleichzeitig leben noch immer mehr als 15 Millionen Menschen ohne Stromversorgung, in Teilen des Landes kommt es regelmäßig zu Stromausfällen.

Der philippinische Energiemix zeigt eine deutliche Abhängigkeit von fossilen Energieträgern — ein Trend, der sich auch in Zukunft fortsetzen soll, während der Anteil erneuerbarer Energien insbesondere dank großer Wasserkraft- und Geothermieanlagen seit den 1990er Jahren auf relativ hohem Niveau nahezu stagniert.⁹ Dabei sind erneuerbare Energien durchaus in der Lage, diese Situation zu verbessern. Sie stärken die unabhängige Energieversorgung, leisten einen Beitrag zum Klimaschutz und fördern eine umweltfreundliche und damit auch nachhaltige Entwicklung, wie auch zwei CDM-Projekte beispielhaft unter Beweis stellen.

Praxis: CDM-Projekte demonstrieren Durchführbarkeit

Schon von weitem sehen die 20 Windräder des *NorthWind Bangui Bay Windparks* in der Provinz Ilocos Norte ganz im Norden des Landes beeindruckend aus. Direkt am Strand dieser ländlich ruhigen und vor allem für Fischfang und Tourismus bekannten Region ragen die Windkraftanlagen in die Luft.

Sie prägen das Landschaftsbild und produzieren fast über das ganze Jahr hinweg 33 Megawatt Strom. Eingespart werden damit 57.000 Tonnen CO₂ Emissionen (siehe auch soa 1/2009, S.76ff). Selbst *Greenpeace* wirbt mit der Windkraftanlage für den Klimaschutz — frei nach dem Motto: Eine dezentrale, unabhängige und klimafreundliche Energieversorgung ist möglich.

Dafür jedoch musste über mehrere Jahre hinweg Überzeugungsarbeit geleistet werden — bei Politiker/innen und der Bevölkerung in fünf Barangays¹⁰. Vorgängerprojekte scheiterten und erst unter Mitwirkung der Weltbank wurde das Vorhaben 2005 durch den CDM realisiert. Zwar nennt auch das offizielle *Project Design Document* den CDM als entscheidenden Faktor zur Verwirklichung des Projekts und er-



Touristenmagnet und Aushängeschild: der Windpark in Bangui
Foto: J. Marquardt

füllt damit das Kriterium der Zusätzlichkeit. Doch gibt der Kraftwerksmanager offen zu, dass dieser Aspekt erst spät überhaupt berücksichtigt worden sei.¹¹

Vor einer ganz anderen Herausforderung stehen die Verantwortlichen einer Biogasanlage in Payatas, Quezon City. Ihr Arbeitsort ist die zweitgrößte Mülldeponie Metro Manilas. 120 Tonnen Abfall werden hier täglich angeliefert, rund um die Uhr durchforstet etwa 1.000 Menschen die riesigen Müllberge nach allem, was wiederverwertbar ist. All das geschieht unter widrigsten Lebens- und Arbeitsbedingungen.

Bei der Zersetzung biologischer Abfälle entsteht jede Menge Methangas. Rohrleitungen fangen einen Teil des entweichenden Methans in der Mülldeponie auf und leiten es an die Biogasanlage weiter, wo es abgefackelt und über einen Generator mit einer Kapazität von 200 Kilowatt zur Stromerzeugung genutzt wird. Seit Inbetriebnahme Anfang 2008 werden damit jedoch nicht nur Treibhausgasemissionen verringert, sondern auch die Geruchsbelästigung minimiert und eine nahe gelegene Gemeinschaftshalle für die lokale Bevölkerung betrieben.

Die Vorteile sind offensichtlich, dennoch bleiben Lernprozesse auf nationaler Ebene, wie etwa die Unterstützung ähnlicher Projekte andernorts, aus. Mithilfe des CDM konnten in Payatas vor allem wirt-

schaftliche Barrieren überwunden werden, da sich das Projekt ohne die zusätzlichen Mittel aus dem CDM finanziell nicht gelohnt hätte. Tiefer greifende politische Veränderungen hin zu einer Stärkung der nachhaltigen Entwicklung wurden damit jedoch nicht erreicht. Was bringt der CDM den Philippinen also tatsächlich?

CDM-Projekte in den Philippinen: Wenig Licht, viel Schatten

Windkraft- und Biogasanlagen, aber auch Energiegewinnung aus Wasserkraft und Biomasse: CDM-Projekte in den Philippinen verdeutlichen die Potentiale regenerativer Energien. Vor allem aber überwindet der Mechanismus finanzielle Hürden und demonstriert durch erfolgreiche Pilotprojekte die Machbarkeit einer alternativen, erneuerbaren Energieversorgung.

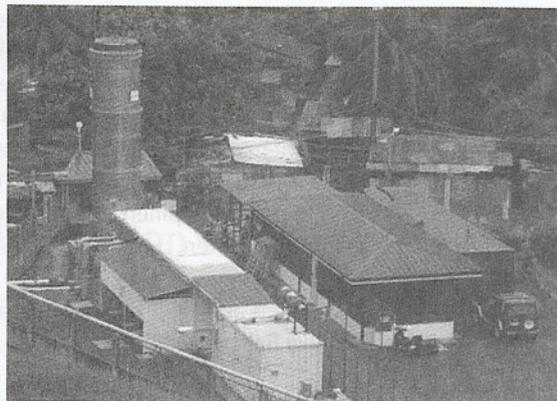
Für die tatsächliche Förderung nachhaltiger Entwicklung bleibt der CDM jedoch ein Tropfen auf den heißen Stein. Die Initiativen bleiben lokal begrenzt, eine flächendeckende Implementierung von Projekten: Fehlanzeige. Schließlich ist der CDM auch kaum dazu in der Lage, die Energieversorgung des Landes umzukrempeln. Doch soll er Impulse geben und den Ausbau erneuerbarer Energien zumindest durch Pilotprojekte fördern. In der Praxis geschieht aber das genaue Gegenteil, wie das Beispiel des *Erneuerbare Energien Gesetzes (Renewable Energy Act)* im Folgenden zeigt.

Die Kehrseite der Medaille: Negative Auswirkungen des CDM

Ende 2008 verabschiedeten die Philippinen nach mehrjähriger Beratung ein umfassendes Gesetz zur Förderung erneuerbarer Energien – mit Einspeiseregulungen, Subventionen, Verpflichtungen für Energieversorger und weiteren Vorteilen für erneuerbare Energiequellen. Dadurch wurde das Land gleichzeitig aber auch unattraktiv für potentielle CDM-Investor/innen, die nun Schwierigkeiten bekamen, das Kriterium der Zusatzlichkeit zu erfüllen. Damit wird eine klimafreundliche Gesetzgebung durch den CDM de facto bestraft.

Darüber hinaus lässt sich in den Philippinen das geradezu paradoxe Phänomen beobachten, dass vom CDM vornehmlich Konzerne profitieren, die andernorts Lebensraum für Mensch und Natur zerstören. Sie verdienen ihr Geld zum Teil mit Bergbau, Kohlekraftwerken, der Ausbeutung von Öl- und Gasvorkommen, der Abholzung und in anderen Bereichen, welche die Umwelt nicht gerade schützen, sondern vielmehr einen großen CO₂-Fußabdruck hinterlassen. Der CDM missachtet diese Gesamtsituation, da ausschließlich einzelne Projekte geprüft werden.

So betreibt etwa eine Tochterfirma des größten Nickel-Minenbetreibers des Landes *Nickel Asia Corpora-*



Biogasanlage in Payatas: Der nationale Lernerfolg bleibt aus.

Foto: J. Marquardt

tion eine Biogasanlage auf einer Mülldeponie in Montalban. Sechs Millionen Tonnen CO₂ sollen hier innerhalb von zehn Jahren durch die Erzeugung von Strom aus Methangas reduziert werden. Damit generiert das Projekt derzeit knapp die Hälfte aller CDM-Credits in den Philippinen, während die Minen desselben Betreibers andernorts die indigene Bevölkerung vertreiben, Regenwald zerstören und den Lebensraum unbewohnbar machen.¹²

Zu alledem spielt auch beim CDM Korruption eine wichtige Rolle, denn die Beteiligung einer Vielzahl nationaler und lokaler Behörden bedeutet auch eine hohe Anfälligkeit für Bestechung und Veruntreuung. So wurden beispielsweise Projekte gestoppt oder nicht weiterverfolgt, weil lokale Politiker ihre Genehmigung von einer zusätzlichen, für sich selbst bestimmten Dividende abhängig machten.

Fazit

Der CDM birgt durchaus das Potential, nicht nur finanzielle Hürden zu überwinden, sondern auch klimafreundliche Technologien zu fördern und das Bewusstsein dafür positiv zu verändern – jedoch nur zu einem sehr geringen Teil. So bleiben auch die Erfolge des Mechanismus lokal begrenzt. Die negativen Folgen sind dafür umso deutlicher. Wie also muss sich der CDM verändern, um negative Erfahrungen, wie in den Philippinen, in Zukunft zu verhindern?

Die Förderung nachhaltiger Entwicklung muss sich für die Investor/innen ebenso lohnen, wie die Verringerung von Emissionen. Der vom WWF und anderen Organisationen entwickelte *Gold Standard* ist ein Schritt in diese Richtung: Als Qualitätsstandard für CDM-Projekte bezieht er die Ebene der nachhaltigen Entwicklung mit ein.¹³

Die Übertragung positiver Erfahrungen aus einzelnen CDM-Projekten in klimafreundliches Handeln auf nationaler Ebene darf nicht durch den CDM behindert werden und de facto zu einer Bestrafung dieser Länder führen.

CDM-Projekte dürfen letztlich nicht ohne ihren Gesamtzusammenhang betrachtet werden, um eine Quersubventionierung klimaschädlicher Investor/innen zu verhindern.

Ohne den Abschluss eines Klimaabkommens für die Zeit nach 2012 jedoch bleibt auch die Zukunft des CDM ungewiss. Dabei zeigen die Pilotprojekte, neben den negativen Folgen, gerade auch, was durch Kooperation und Technologietransfer beim Klimaschutz möglich ist.

Anmerkungen

- 1) United Nations Framework Convention on Climate Change 1997: Kyoto Protocol to the UNFCCC.
- 2) Weitere Informationen zum CDM befinden sich auf der Internetseite der UNFCCC: <http://cdm.unfccc.int/about/index.html>
- 3) So verwundert es kaum, dass etwa China als weltweit wichtigstes CDM-Gastland mit derzeit mehr als einem Drittel aller Projekte keinerlei Bedingungen zur Förderung nachhaltiger Entwicklung aufstellt.
- 4) DENR Administrative Order No. 2005-17 (<http://cdmdna.emb.gov.ph/cdm/public/cdm-ph-hostapproval.php?main=cdmph&sub=hostapproval> | 12.8.2010).
- 5) vgl. etwa Renewable Energy Act 2008 (www.senate.gov.ph/lis/bill_res.aspx?congress=14&q=5BN-2046 | 12.8.2010).
- 6) Der globale CDM-Markt wird insbesondere durch China und Indien dominiert. Mehr als 70 Prozent aller Projekte finden sich derzeit in den beiden Transformationsländern oder sind dort geplant.
- 7) vgl. UNEP Rise Centre CDM Project Pipeline (<http://cdmpipeline.org/overview.htm> | 12.8.2010).

- 8) Elliott, Dennis 2000: Philippines Wind Energy Resource Atlas Development. Colorado, USA. & Greenpeace/European Renewable Energy Council 2008: Energy [R]evolution. A Sustainable Philippine Energy Outlook.
- 9) Philippines Department of Energy 2004: Philippine Energy Plan. 2004-2013.
- 10) Barangays sind die kleinsten Verwaltungseinheiten – vergleichbar mit Ortsteilen in Deutschland.
- 11) Interview mit Segundino A. Tiatco (Plant Manager in Bangui Bay, NorthWind Power) am 21.6.2009. Project Design Document unter http://cdm.unfccc.int/Projects/DB/DNV:CUK1149535405_35/view (12.8.2010).
- 12) vgl. Docena, Herbert 2010: The CDM in the Philippines: Rewarding Polluters. <http://focusweb.org/philippines/content/view/334/7/> (12.8.2010).
- 13) vgl. The Gold Standard (<http://www.cdmgoldstandard.org/> | 12.8.2010).

Literaturempfehlungen

- Umweltbundesamt (Hrsg.) 2007: *Promoting Renewable Energy Technologies in Developing Countries Through the Clean Development Mechanism*. Wissenschaftszentrum Nordrheinwestfalen, Wuppertaler Institut für Klima, Umwelt und Energie des Umweltstudie des BMU, Research Report 203 41 141, Wuppertal.
- Institute for Global Environmental Strategies, (Hrsg.) 2006: *Clean Development Mechanism. CDM Country Guide for The Philippines*.
- IOB Evaluations 2008: *Clean and Sustainable? An Evaluation of the Contribution of the Clean Development Mechanism to Sustainable Development in Host Countries*. IOB Evaluations no. 310, April 2008, Den Haag.
- Greenpeace / European Renewable Energy Council (Hrsg.) 2008: *Energy [R]evolution. A Sustainable Philippine Energy Outlook*.

— Anzeige —

DAS ECHO DER MIGRATION

Vorsichtigen Schätzungen zufolge gibt es etwa eine Milliarde Migrant/innen weltweit.

Der weitaus größte Teil von ihnen migriert im eigenen Land oder in ein anderes Land des globalen Südens. Weniger als 70 Millionen hat es in ein Land des globalen Nordens gezogen.

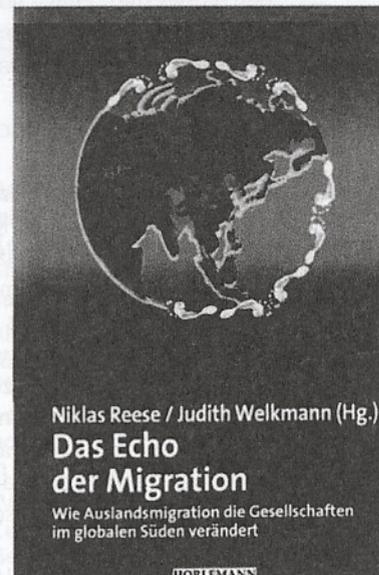
Dieser Sammelband analysiert an verschiedenen Beispielen (u.a. mit einem Schwerpunkt zu den Philippinen und Mexiko), wie sich Auslandsmigration auf Gesellschaften im globalen Süden auswirkt.

Anhand zahlreicher Erfahrungsberichte und Studien in den Auswanderungsregionen, beschreiben die Autor/innen, wie Menschen mit einem Leben „zwischen den Welten“ zurecht kommen und was ihre Beweggründe für die Migration sind.

Eine Erweiterung zu bisherigen Publikationen stellt die Frage nach Rücküberweisungen und wie diese Gelder an die im Heimatland zurückgebliebenen Familien zur Armutsbekämpfung beitragen können dar. Auch wird beleuchtet, wie und in welchem Ausmaß Rollen- und Geschlechterverhältnisse verändert werden.

Nicht zuletzt werden durch Migration Demokratisierungsprozesse in den Herkunftsländern angestoßen.

Die Texte eignen sich als Einstieg in das Thema Migration. Ebenso ist der Sammelband für die Bildungsarbeit, für Aktionsgruppen und für entwicklungspolitisch Interessierte geeignet.



Niklas Reese / Judith Welkmann (Hrsg.):

„Das Echo der Migration. Wie Auslandsmigration die Gesellschaften im globalen Süden verändert“, ca. 320 Seiten, Horlemann-Verlag 2010.

Das Buch ist für € 19,90 zzgl. Versand über das philippinenbüro zu bestellen: vertrieb@asienhaus.de