



Inputpapier

Inputpapier zum UBA-Workshop

„Wie kompensiert Deutschland? Neue Perspektiven für nationale Klimaschutzprojekte zur Kompensation von Treibhausgasen“ am 28.09.2021

Denis Machnik, Katrin Schambil, Dennis Tänzler, Markus Götz, Fanny Meierhofer,
Carsten Warnecke, Aki Kachi

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
Einleitung	2
1 Vorläufige Ergebnisse der großen Marktumfrage zum Kompensationsmarkt in Deutschland 2021	3
1.1 Methodik	3
1.2 Die Nachfrage nach inländischen Projekten zur Kompensation in Deutschland	4
1.3 Das Angebot an inländischen Projekten zur Kompensation in Deutschland	8
2 Beobachtungen aus bestehenden nationalen Märkten zur inländischen Kompensation	10
3 Rahmenbedingungen des ÜvP in Deutschland	12
Quellenverzeichnis	13

Abkürzungsverzeichnis

BAFU	Bundesamt für Umwelt (Schweizerische Eidgenossenschaft)
BFE	Bundesamts für Energie (Schweizerische Eidgenossenschaft)
CO_{2e}	Kohlenstoffdioxid-Äquivalente
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia
EHS	Emissionshandelssystem
EU	Europäische Union
FCC	Financial Contribution Claim
NDC	Nationally determined Contributions; national festgelegte Beiträge
NDRC	National Development and Reform Commission of China
MTE	Ministère de la Transition Écologique
RGGI	Regional Greenhouse Gas Initiative
THG	Treibhausgas
UBA	Umweltbundesamt
USA	United States of America; Vereinigte Staaten von Amerika
ÜvP	Übereinkommen von Paris

Zusammenfassung

Die Grundidee der freiwilligen Kompensation ist der Ausgleich unvermeidbarer Treibhausgasemissionen durch Minderungen in zertifizierten Klimaschutzprojekten. Durch die Vermeidung einer doppelten Inanspruchnahme, die Einhaltung des Zusätzlichkeitsprinzips und anderer Qualitätssicherungsmaßnahmen (z.B. bei der Auswahl von Projekttypen), leiten Unternehmen oder Privatpersonen dabei einen Anspruch auf die von ihnen finanzierte Emissionsminderung ab.

Im Zuge des Vorhabens „Analyse der Potenziale für und Entwicklung von Anreizen zur freiwilligen Nutzung von Klimaschutzprojekten in Deutschland“ (wozu dieser WS gehört) wurde eine Marktumfrage zur freiwilligen Kompensation in Deutschland durchgeführt. Die Analyse der Umfrage zeigt, dass der freiwillige Kompensationsmarkt in Deutschland in den letzten Jahren rasant wächst. Nachfragegruppen sind auch weiterhin an Klimaschutzprojekten zur Kompensation in Deutschland interessiert, wobei in fast gleichem Maße auch Projekte in Entwicklungs- und Schwellenländern gewünscht werden. Projekte in Deutschland stehen insbesondere im Spannungsfeld zu den wachsenden Herausforderungen, die sich mit dem Übereinkommen von Paris (ÜvP) ergeben. Ansätze zur Vermeidung einer doppelten Inanspruchnahme gestalten sich noch schwierig, da das europäische NDC wirtschaftsweite Ziele formuliert und somit Optionen für zusätzliche Emissionsminderungen außerhalb des NDCs im Grunde nicht existieren. Hinzu kommt, dass die Bundesregierung als EU Mitgliedsland keine eigenen national festgelegten Beiträge (NDC) definiert (siehe Kapitel 3). Der Nachfrageseite ist dieses Problem größtenteils bewusst. Private Verbraucher*innen können sich daher als Alternative einen Verzicht auf den Anspruch zur Neutralstellung der eigenen Emissionen zu einem großen Teil vorstellen. Unternehmen ist jedoch eben jene Neutralstellung wichtig, weshalb in dieser Nachfragegruppe die Alternative des *Financial Contribution Claims* eher skeptisch aufgenommen wird.

Die Untersuchung des Vorhabens von inländischer Kompensationsmärkte in anderen Ländern zeigt, dass keiner der untersuchten Ansätze bislang kompatibel mit dem ÜvP ist. Insbesondere Mechanismen zum Ausschluss einer doppelten Inanspruchnahme erzielter Emissionsminderungen fehlen. Ein sichererer Weg besteht daher bei der Umsetzung und Nutzung inländischer Projekte zurzeit nur bei einem Verzicht der Käuferschaft auf den Anspruch der Minderungsleistung zum Ausgleich der eigenen THG-Emissionen. Erzielte Emissionsminderungen würden dann ausschließlich zur Erreichung der jeweiligen NDCs beitragen. Im Falle Deutschlands könnten Unternehmen oder Privatpersonen demnach ausschließlich kommunizieren, einen Beitrag zu den Klimaschutzzielen Deutschlands bzw. der europäischen Union geleistet zu haben. Ein eigener Anspruch Emissionen kompensiert oder neutralisiert zu haben, bestünde nicht mehr. Dabei entfielen jedoch auch die internationale Kooperation sowie mit ihr wichtige Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung, die insbesondere in Klimaschutzprojekten im globalen Süden erbracht werden können.

Der Workshop „*Wie kompensiert Deutschland? Neue Perspektiven für nationale Klimaschutzprojekte zur Kompensation von Treibhausgasen*“ am 28.09.2021 wird diese Zusammenhänge und mögliche Lösungsansätze zur Diskussion stellen. Das Feedback der Teilnehmenden wird bei Erarbeitung der endgültigen Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Vorhabens berücksichtigt.

Einleitung

Ein freiwilliger nationaler Markt für Treibhausgas (THG)-Kompensation kann private Finanzflüsse in inländische Klimaschutzprojekten mobilisieren. Ausgangspunkt dafür ist die Annahme, dass gezielt Anreize gesetzt werden können, um Projekte und Programme in Sektoren zu fördern, deren Beitrag zur Emissionsminderung auf nationaler Ebene über gesetzliche Verpflichtungen hinausgeht.

Das Übereinkommen von Paris (ÜvP) bedeutet eine grundlegende Änderung in der Steuerung der weltweiten THG-Emissionen und hat vielfältige Auswirkungen auf die künftige Rolle und Gestaltung von projektbasierten Minderungsleistungen, z.B. bei Klimaschutzprojekten für die freiwillige THG-Kompensation (im Folgenden kurz „Klimaschutzprojekte“). Diese Auswirkungen betreffen Klimaschutzprojekte auf internationaler und nationaler Ebene.

Für die internationale Ebene erarbeitete NewClimate Institute im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA) bereits eine „*Analyse der Potentiale für die Nutzung von Emissionsgutschriften aus Klimaschutzprojekten zur freiwilligen Kompensation von Treibhausgasen nach 2020*“ ([Endbericht auf Englisch](#), mit umfassender deutscher Zusammenfassung) und weitreichenden Vorschlägen (UBA, 2020). An den Anwendungsperspektiven auf nationaler Ebene arbeiten derzeit adelphi, NewClimate Institute und sustainable im Rahmen des Forschungsvorhaben „Analyse der Potenziale für und Entwicklung von Anreizen zur freiwilligen Nutzung von Klimaschutzprojekten in Deutschland“. Das Vorhaben zielt darauf ab:

- die Nachfrage- und Angebotsseite des Kompensationsmarktes in Deutschland zu analysieren,
- notwendige Rahmenbedingungen für einen effektiven und umweltintegren nationalen Kompensationsmarkt für inländische Klimaschutzprojekte zu definieren,
- Hindernisse und Barrieren in diesem Prozess herauszuarbeiten,
- um somit Anreize und Potentiale für die freiwillige Nutzung von Zertifikaten aus Klimaschutzprojekten in Deutschland zu beleuchten.

Das vorliegende Inputpapier fasst die bisherigen Ergebnisse dieses Forschungsvorhabens zusammen und liefert Diskussionspunkte, die die Projektpartner mit verschiedenen Stakeholdern während des Fachworkshops am 28. September 2021 erörtern wollen. Kapitel 1 präsentiert vorläufige Ergebnisse einer großangelegten **Marktumfrage des Kompensationsmarktes in Deutschland** – insbesondere jene, die das Potential auf Seiten der Nachfrageseite darstellen. Kapitel 2 stellt **Länderbeispiele für nationale Märkte** für THG-Kompensation mit inländischen Projekten in Frankreich, der Schweiz, den USA, Kolumbien und der Volksrepublik China vor. Kapitel 3 beschreibt anschließend **Rahmenbedingungen, Hindernisse und Barrieren** der Kompensation über **inländische Projekte in Deutschland** und skizziert, welche Optionen für einen umweltintegren Ansatz bestehen. Dieser Abschnitt schließt mit der Zusammenfassung zentraler vorläufiger Anforderungen an einen entsprechenden Ansatz.

1 Vorläufige Ergebnisse der großen Marktumfrage zum Kompensationsmarkt in Deutschland 2021

Bereits in den Jahren 2010, 2015 und 2017 haben adelphi und sustainable im Auftrag des UBA den deutschen Kompensationsmarkt durch Marktumfragen analysiert (UBA, 2010; UBA, 2015; UBA, 2017). Hieran knüpft die Marktanalyse von 2021 an und betrachtet wie zuvor die Nachfrage- und Angebotsseite getrennt.

1.1 Methodik

Voraussetzung der Analyse ist die Erhebung von Daten mittels zweier anonymisierter Umfragen: Einerseits unter den Anbieter*innen (z.B. Projektentwickler*innen, Intermediäre, etc.) und andererseits unter der Nachfrageseite (z.B. Unternehmen, Privatpersonen, öffentlicher Sektor) von Kompensationsdienstleistungen. Die Ergebnisse und Erkenntnisse des Fragebogens der Angebotsseite, wurden außerdem mit ausgewählten Marktteilnehmer*innen in semi-strukturierten Interviews überprüft und so um weitere qualitative Aspekte erweitert.

Eingeladen zur Teilnahme an der Umfrage waren über 1500 Organisationen¹ und darüber hinaus Privatpersonen. Insgesamt gingen 35 Rückmeldungen zur Angebots- und 408 zur Nachfrageseite ein. Bestehende Kontaktlisten der Umfrage von 2015 wurden aktualisiert und durch öffentlich verfügbare und eigens recherchierte Listen von bspw. Sportvereinen und Unternehmen ergänzt. Eine detaillierte Marktrecherche bildet die Grundlage zur Aktualisierung der Kontaktliste der Angebotsseite, um die zahlreichen neuen Anbieter*innen ebenfalls in die Umfrage miteinzubeziehen. Darüber hinaus wurden öffentliche Links für die Umfrage der Anbieter- und Nachfrageseite erstellt und auf der Website der Deutschen Emissionshandelsstelle (DEHSt) platziert. So konnten auch nicht direkt kontaktierte Teilnehmende die Umfrage beantworten. Die Umfrage zur Nachfrageseite wurde außerdem über den Linked-In und Twitter Kanal von adelphi geteilt. Die Ergebnisse der Umfrage sind nicht repräsentativ.

Einzelne Fragen sind teilweise von vorherigen Antworten abhängig. So bekamen Unternehmen oder Organisationen, die bereits kompensiert haben, im Verlauf der Umfrage teilweise eigene Fragengruppen angezeigt, die nur für diese Gruppen relevant sind. Außerdem wurde ein Block von Zusatzfragen definiert, die den Teilnehmenden nach Abschluss des Hauptteils angezeigt wurden. Damit sollte der Aufwand zur Beantwortung des Hauptteils - und damit der wesentlichen Informationen - geringgehalten werden, um einen vorzeitigen Abbruch der Umfrage zu vermeiden. Da die Anzahl der Teilnehmenden je Frage variiert und auch einzelne Fragen übersprungen werden konnten, wird das jeweilige n der eingegangenen Antworten je Frage bei der Auswertung mit angegeben.

Die Fragetypen sind in der jeweiligen Abbildungsüberschrift angegeben. Es gibt die Typen:

- Einfachauswahl: Teilnehmende können nur eine der Antworten wählen

¹ „Organisationen“ beschreibt hier und im Folgenden die Gesamtheit aller befragten Akteure außer Privatpersonen.

- Mehrfachauswahl: Teilnehmende können mehrere Antwortmöglichkeiten (ungewichtet) auswählen
- Rangfolge: Teilnehmende können mehrere Antworten auswählen und diesen jeweils einen Rang zuordnen (Rang 1 = stärkstes Gewicht)
- Matrixfragen: Teilnehmende können mehrere Antworten auswählen und diese jeweils mit einer Punktzahl (i.d.R. von 1 bis 5) bewerten.

1.2 Die Nachfrage nach inländischen Projekten zur Kompensation in Deutschland

Bereits die Marktumfrage zum Kompensationsmarkt von 2015 zeigte ein großes Interesse an inländischen Projekten (UBA, 2015). Auch die diesjährige Umfrage spiegelt eine anhaltende Präferenz wider (siehe Abbildung 1).

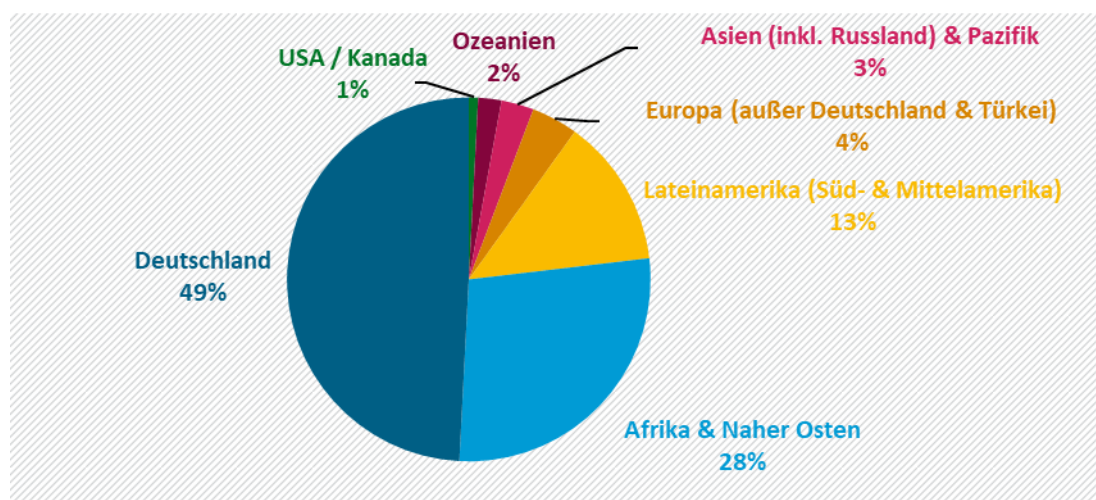


Abbildung 1: Antworthäufigkeiten der ersten Präferenz auf die Frage "Wo sollen die Projekte durchgeführt werden, mit denen Sie Ihre Emissionen kompensieren würden?" (n=227; Rangfolge)

Zur Frage „Wo sollten die Projekte durchgeführt werden, mit denen Sie Ihre Emissionen kompensieren würden?“ haben die Befragten ihre Präferenzen als Rangfolge angegeben. Dabei wird als erste Präferenz am häufigsten „Deutschland“ gewählt (49% mit höchster Präferenz für Deutschland, siehe Abbildung 1). Der grundsätzliche Wunsch nach „regionalen“ Zertifikaten wird noch dadurch bestärkt, dass 63% der Teilnehmenden, die Deutschland als erste Präferenz nennen, „Europa (außer Deutschland, Türkei, Russland)“ als zweite Präferenz angeben sowie 11% der Teilnehmenden keine weitere Präferenz nennen. Umgekehrt zeigt sich, dass bei Teilnehmenden, die nicht Deutschland auf Rang eins ihrer Wunschländer für Kompensationsprojekte nennen, auch auf Rang 2 kaum jemand Deutschland (5%) oder Europa (4%) nennt. Stattdessen entscheiden sich unter diesen Teilnehmenden, 33% für Asien und Pazifik als Rang zwei, 27% für Lateinamerika und 18% für Afrika und den Nahen Osten. 28% der Teilnehmenden haben die Region Afrika & Naher Osten als erste Präferenz gewählt. Im Vergleich zur Marktumfrage 2015 ist dies ein Anstieg von 10%. Damit nennen Europa (außer Deutschland und Türkei) ist nur in 4% der Fälle als erste, jedoch am häufigsten als zweite Präferenz (in 35% der Fälle, nicht abgebildet) genannt worden.

Für die Nachfrageseite in Deutschland lässt sich schlussfolgern, dass zwei Fraktionen in Bezug auf das gewünschte Projekt-Gastland existieren. 49% nennen Deutschland als erste Präferenz und wünschen sich mehrheitlich alternativ Projekte in Europa (zu 63%). 44% nennen Regionen als erste Präferenz, die sich grob unter dem Begriff „Globaler Süden“ vereinheitlichen lassen (Afrika & Naher Osten, Lateinamerika, Asien & Pazifik). Diese Gruppe wünscht sich auch alternativ keine Projekte zur Kompensation in Deutschland oder Europa.

Klimaschutzprojekte in Deutschland: Vertrauen und Verpflichtung

Als Motiv hinter dem Interesse an inländischen Projekten zur Kompensation wird von 39% der Teilnehmenden der eigene Wunsch „Klimaschutzmaßnahmen in der Region zu unterstützen“ angegeben. 27% der Befragten möchte zur Erreichung der deutschen Klimaschutzziele beitragen und auch das größere Vertrauen in Klimaschutzprojekte in Deutschland (24%) ist ein wesentlicher Faktor beim Interesse an inländischen Klimaschutzprojekten (siehe Abbildung 2).

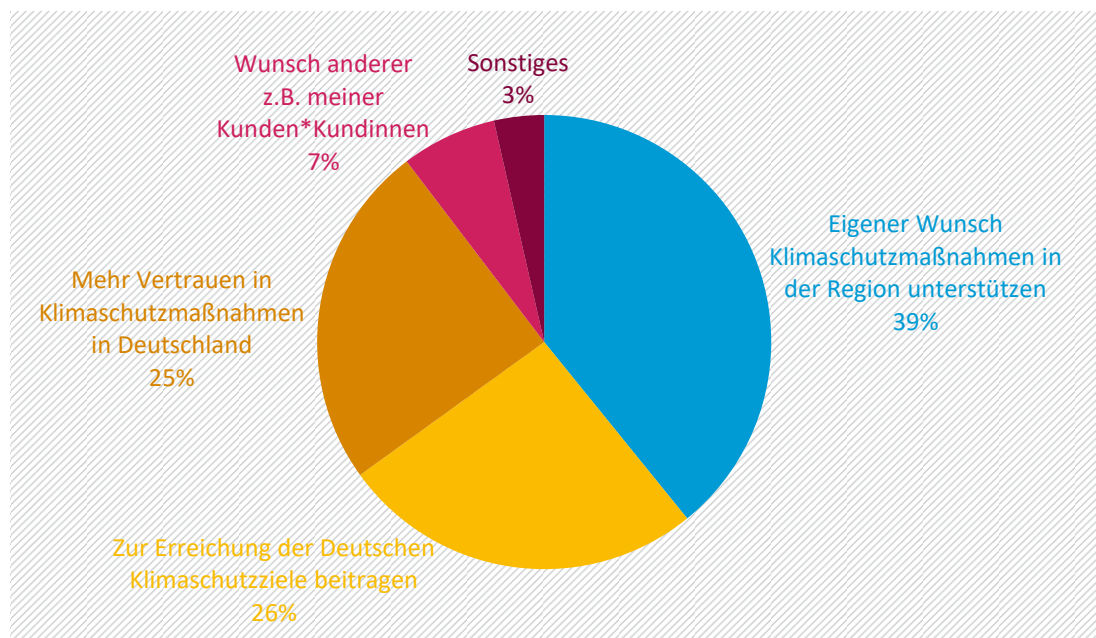


Abbildung 2: Antworten auf die Frage "Was ist ihre Motivation hinter dem Interesse an nationalen Projekten?" (n=290; Mehrfachauswahl)

In Bezug auf die präferierten Projekttypen für inländische Klimaschutzprojekte zeigt sich, dass Projekte im Bereich Erneuerbare Energien (21%), Wald- und Forstwirtschaftsprojekte (21%), Moorprojekte (15%), Energieeffizienzmaßnahmen (15%) und Projekte im Bereich Landwirtschaft (15%) in ähnlicher Häufigkeit gewünscht werden (siehe Abbildung 3). Die geringen Unterschiede in den Nennungen legt nahe, dass die Nachfrageseite auf vielfältige Klimaschutzmaßnahmen in Deutschland zur Kompensation zurückgreifen würde.

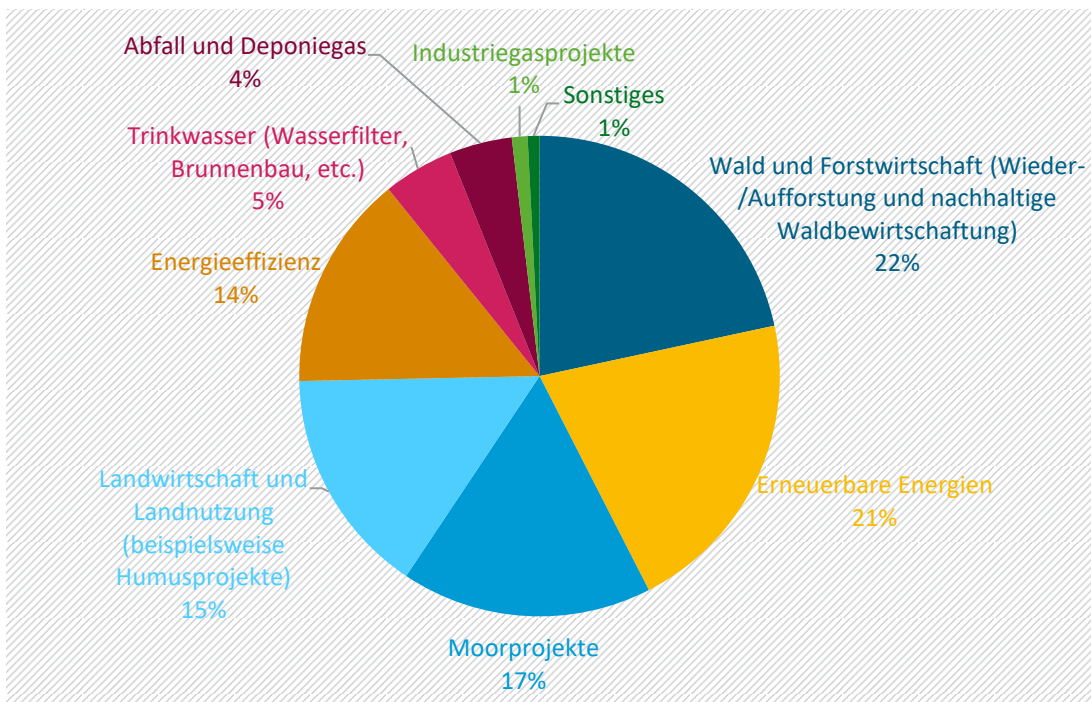


Abbildung 3: Antworten auf die Frage “Angenommen, Projekte zur Kompensation könnten in Deutschland durchgeführt werden, welche Projekttypen würden Sie bevorzugen?” (n=353; Mehrfachauswahl).

Unternehmen mit nationalem Fokus wollen auch national kompensieren

An der Umfrage haben unter anderem 157 Unternehmen teilgenommen, von denen 33% hauptsächlich international und 67% hauptsächlich in Deutschland tätig sind. Bei dieser Nachfragegruppe zeigte sich sehr deutlich, dass die geographische Ausrichtung der eigenen Tätigkeit stark mit dem Wunsch nach inländischen bzw. internationalen Projekten zur Kompensation korreliert.

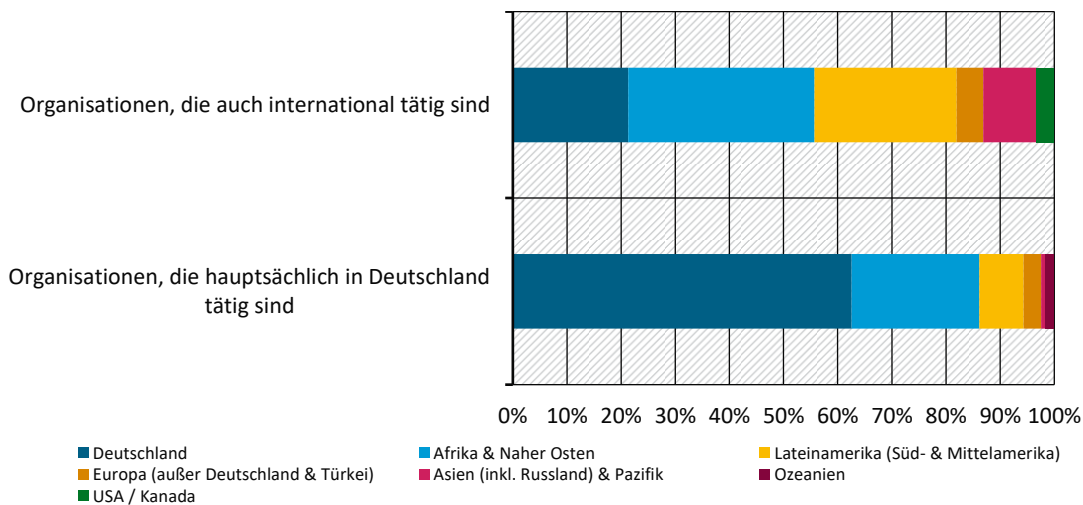


Abbildung 4: Präferenz des Projekt-Gastlandes in Korrelation mit dem wirtschaftlichen Zielmarkt (Nachfragegruppe: Organisationen).

Abbildung 4 zeigt die Antworten (nur Antworten der ersten Priorität, Mehrfachnennungen waren möglich) der Unternehmen in Abhängigkeit der Region, in der diese hauptsächlich tätig sind. Unternehmen die auch international tätig sind, nennen nur in 22% der Fälle Deutschland als erste Präferenz für das Projekt-Gastland. Dagegen nennen hauptsächlich in Deutschland tätige Unternehmen zu 61% Deutschland als erste Priorität.

Die Nachfrageseite scheint mit den Herausforderungen der Doppelzählung vertraut

Die freiwillige Kompensation steht vor der großen Herausforderung, zukünftig eine doppelte Inanspruchnahme von Emissionsminderungen mit nationalen Klimaschutzbeiträgen (engl. Nationally Determined Contributions, NDCs) zu vermeiden. Kurz gesagt: Wenn die Minderungen aus Klimaschutzprojekten zu den Klimaschutzzielen des Projekt-Gastlandes verbucht werden, kann nicht gleichzeitig ein Unternehmen mit denselben Emissionsminderungen von einem Ausgleich der eigenen Emissionen sprechen.

Eine Option ist eine entsprechend klare Kommunikation über den jeweiligen Beitrag: Das Gastland verbucht die Minderungen in seiner THG-Bilanz bzw. kommuniziert diese im Rahmen seines NDCs, während die Käuferschaft seine finanzielle Unterstützung als Beitrag zur Zielerreichung des Gastlandes bezeichnet (Beispielslogan: Gemeinsam zur Klimaneutralität). Bisher lagen für den Kompensationsmarkt keine Daten vor, inwiefern der Käuferschaft das Problem der Doppelzählung bekannt ist und wie attraktiv die Übertragung des Minderungsanspruchs auf das Projekt-Gastland ist (im Folgenden bezeichnet als *Financial Contribution Claim*).

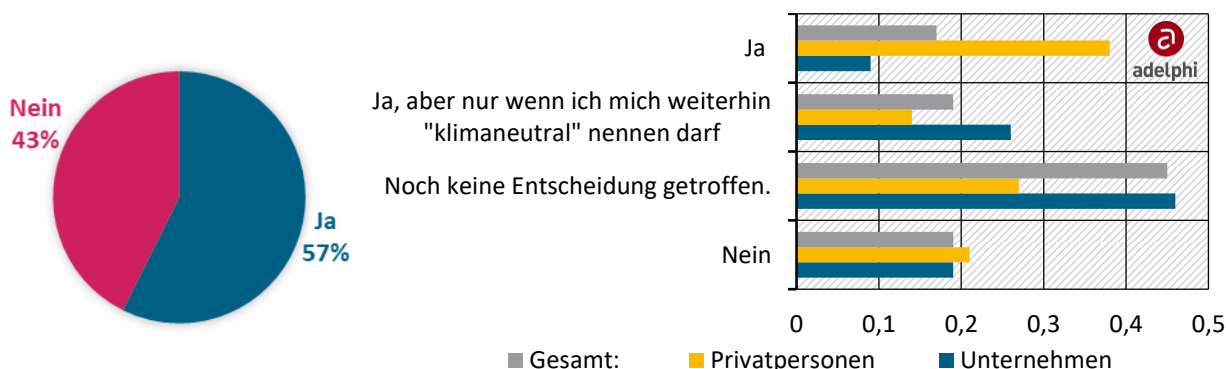


Abbildung 5: Antworten auf die Frage "Ist Ihnen die Herausforderung der Doppelzählung bekannt?"; Einfachauswahl (links) und "Würden Sie die Alternative des Financial Contribution Claims nutzen?"; Einfachauswahl (rechts).

Abbildung 5 zeigt, dass 57% der Befragten, das Problem der doppelten Inanspruchnahme von Emissionsminderungen bekannt ist. Dabei muss berücksichtigt werden, dass eine große Anzahl der Umfrage-Teilnehmenden aufgrund ihrer bestehenden Affinität zu Umwelt- und Klimathemen überhaupt erst identifiziert und angeschrieben werden konnte. Weiter geben 18% der Befragten an, schon von der Alternative des *Financial Contribution Claims* gehört zu haben. Bei der Frage, ob die Teilnehmenden diese Alternative auch nutzen würden (Abbildung 5), zeigt sich ein unentschiedenes Bild. 45% der Befragten geben an, dass sie sich noch nicht entschieden haben, jeweils 19% würden den *Financial Contribution Claim* nicht nutzen oder nur nutzen, wenn weiterhin ein Anspruch auf „Klimaneutralität“ mit der Nutzung verbunden ist. Wobei letzteres der Logik des Ansatzes widerspricht. 17% der Befragten geben an, den *Financial Contribution Claim* auch ohne solche Ansprüche nutzen zu wollen. Ein Unterschied

zeigt sich zwischen verschiedenen Nachfragegruppen: Während bei Unternehmen der Anteil derjenigen, die den *Financial Contribution Claim* nutzen wollen bei nur 9% liegt, ist dieser bei Privatpersonen mit 38% mehr als viermal so hoch. Der Anspruch sich weiterhin „klimaneutral“ nennen zu dürfen ist bei Unternehmen (26%) dafür fast doppelt so hoch, wie bei Privatpersonen (14%).

1.3 Das Angebot an inländischen Projekten zur Kompensation in Deutschland

Die Ergebnisse der Umfrage unter den Anbietern von Zertifikaten auf dem deutschen Markt decken sich nur teilweise mit den Perspektiven der Nachfragenden. Demnach geben rund 40% (6 von 15 Anbietern) an, Zertifikate aus deutschen Projekten anzubieten. Demgegenüber stehen jedoch zahlreiche Anbieter auf dem Markt, die bisher keine inländischen Projekte in das Angebotsportfolio aufgenommen haben. Grund hierfür sind Bedenken u.a. hinsichtlich einer Doppelzählung der Emissionsminderung sowie der Berücksichtigung der Zusätzlichkeit von inländischen Klimaschutzprojekten.

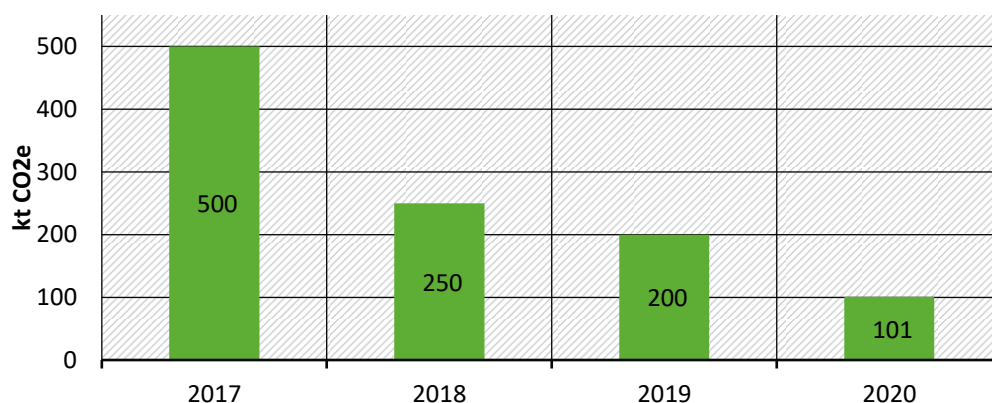


Abbildung 6: Volumen stillgelegter Zertifikate aus deutschen Projekten in Tausend Tonnen CO₂, 2017-2020

Auf die Frage, aus welchen Kontinenten und Regionen die Anbieter im angegebenen Zeitraum zwischen 2017 und 2020 Zertifikate verkauften und stilllegten, geben rund 40% (6 von 15 Anbietern) an, Zertifikate auch aus Deutschland anzubieten (genauere Angaben zu den zugrundeliegenden Projekten machten jedoch nur vier Anbieter). Häufiger werden nur die Regionen Asien & Pazifik (67%) sowie Afrika & Naher Osten (47%) genannt.

Die Nachfrageseite präferiert Projekte aus Deutschland sowie Afrika und dem Nahen Osten, wobei der Wunsch nach Zertifikaten aus Deutschland nur zu einem geringen Teil bedient werden kann. Des Weiteren werden Projekte aus Lateinamerika nachgefragt, welche jedoch nur vereinzelt angeboten werden. Darüber hinaus verfügen zahlreiche Anbieter über Klimaschutzzertifikate aus Projekten, die in Asien und der Pazifik-Region beheimatet sind, für diese besteht jedoch eine vergleichsweise geringe Nachfrage.

In Deutschland dominieren Abfall und Deponiegas, Landwirtschaft und Landnutzung

Wie die Detailabfrage der ausschließlich inländischen Klimaschutzprojekte zeigt, beschränken sich die Projekttypen, welche in Deutschland zurzeit umgesetzt werden, auf Abfall und Deponiegas sowie Landwirtschaft & Landnutzung. Dies schließt Humus- und Moorprojekte ein. Aus der Umfrage heraus, besteht für Wald- und Forstwirtschaftsprojekte sowie Erneuerbare Energien-Projekte eine Nachfrage, die allerdings bisher nicht bedient wird. CO₂-Reduktionen durch Humus- und Moorprojekte werden dabei laut Umfrage häufig in Kombination mit internationalen Projekten angeboten. Generell werden die Volumina aus verkauften und stillgelegten Zertifikaten aus Deutschland von einigen wenigen (6 von 15 Rückmeldungen) Anbietern gedeckt. Auffällig ist hierbei außerdem, dass die Volumina seit 2017 kontinuierlich abgenommen haben: von rund 500.000 t CO₂ im Jahr 2017 auf rund 100.000 t CO₂ im Jahr 2020 (siehe Abbildung 6). Im Gegensatz lässt sich jedoch ein Anstieg an Anbietern feststellen, welche seit letztem und diesem Jahr Zertifikate aus Deutschland anbieten. Bei diesen Anbietern kann zwischen etablierten Akteuren und solchen unterschieden werden, die sich neu auf dem Markt manifestieren und sich auf nationale Klimaschutzprojekte spezialisiert haben. Entsprechend kann der Zuwachs an Anbietern erklärt werden, welche deutsche Klimaschutzprojekte umsetzen. Dabei konzentrieren sich die neuen Akteure auf das Entwickeln nationaler Klimaschutzprojekte im Humus-, Moor-, Aufforstungs- oder im landwirtschaftlichen Bereich, die zukünftig vermehrt zur Verfügung stehen werden. Dabei werden kritische Aspekte, wie der Nicht-Ausschluss einer Doppelzählung der Emissionsminderung nur teilweise transparent beschrieben.

Kombinationszertifikate wesentlich aus Aufforstungs- und Waldschutzprojekten

Auf die Frage „Bieten Sie kombinierte Angebote aus CO₂-Zertifikaten aus Deutschland/Europa und aus dem Ausland an?“ geben knapp die Hälfte der Befragten an, über solche Kombinationszertifikate in ihrem Produktportfolio zu verfügen. Als innereuropäische Herkunftsländer solcher Zertifikate werden dabei hauptsächlich Deutschland, Österreich und die Schweiz sowie in einigen wenigen Fällen die Niederlande und das Vereinigte Königreich genannt. Projekte aus diesen Staaten werden dabei größtenteils mit Zertifikaten aus Entwicklungs- und Schwellenländern kombiniert, u.a. Indonesien oder Ecuador. In Bezug auf den Projekttyp bestehen Kombinationszertifikate hierzulande laut Angabe der Anbieter zum Großteil aus Aufforstungs- und Waldschutzprojekten. Darüber hinaus werden einige Zertifikate aus den Bereichen Moor, Humus, Erneuerbare Energien und Pflanzenkohle angeboten. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang außerdem der Umstand, dass der Großteil an Anbietern, solche Kombinationszertifikate bereits vor 2017 angeboten hat. Über die Jahre sind nur wenige hinzugekommen. Erst seit 2020 wächst die Zahl der Anbieter von Kombinationszertifikaten wieder an.

Dem gegenüber stehen die Gründe, warum ein Viertel der Befragten keine Kombinationszertifikate mit deutschen Projekten anbieten. Hier werden hauptsächlich die Doppelzählung, die Sinnhaftigkeit inländischer Projekte sowie der Preis angegeben (Doppelnennung möglich). Darüber hinaus nannten die Anbieter eine Beschränkung auf den EU-Emissionshandel, den Fokus auf Armutsbekämpfung sowie Bedenken hinsichtlich einer Zusätzlichkeit solcher Projekte als Gründe, diese bislang nicht in ihr Angebotsportfolio aufgenommen zu haben.

Festzuhalten bleibt, dass die bestehende hohe Nachfrage nach inländischen Klimaschutzprojekten nicht von der Anbieterseite aufgenommen wird, da erhebliche Bedenken über die Umweltintegrität dieser Maßnahme bestehen. Dennoch wird der Trend ernst genommen und eine steigende Zahl an Anbietern versucht, dieser Nachfrage zu begegnen und entsprechende Angebote zu entwickeln.

2 Beobachtungen aus bestehenden nationalen Märkten zur inländischen Kompensation

Im Rahmen des Forschungsvorhabens werden fünf Länder detaillierter untersucht, in denen bereits Märkte zur Kompensation mit inländischen Klimaschutzprojekten existieren. Diese sind Frankreich, die Schweiz, die USA (im Rahmen der Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI)), Kolumbien und die Volksrepublik China. Bei der Länderauswahl wurde darauf geachtet verschiedene Kontinente abzudecken und gleichzeitig zwei europäische Ansätze – ein EU-Mitgliedstaat und ein nicht EU-Mitgliedstaat – zu beschreiben.

Verschränkung mit nationalen Politiken

Die ausgewählten Ansätze in den einzelnen Ländern unterscheiden sich in ihrer Anbindung an weitere nationale Politiken. Das französische *Label Bas-Carbone* ist der einzige der fünf Ansätze, in dem ein unabhängiger Markt geschaffen wurde, dessen Aktivitäten nicht direkt mit anderen nationalen Klimaschutzpolitiken gekoppelt sind. Klimaschutzprojekte sind Teil der nationalen Klimaschutzstrategie der französischen Regierung. Jede Emissionsminderung aus diesen Projekten wird von einem nationalen Akteur zur Kompensation seiner THG-Emissionen genutzt und findet sich gleichzeitig im französischen THG-Inventar wieder und trägt somit zur Zielerreichung des europäischen NDCs bei (MTE, 2021).

Die USA, die Schweiz, China und Kolumbien verschränken ihre nationalen Kompensationsmärkte hingegen entweder mit einer teilweisen Kompensationspflicht (Schweiz), einer Anbindung an ein Emissionshandelssystem (USA, China) oder an eine Kohlenstoffsteuer (Kolumbien). Insbesondere in China und Kolumbien, wo die Kompensation über nationale Projekte optional ist und der Flankierung eines zentralen Klimaschutzinstruments dient, gibt diese den Unternehmen die Möglichkeit, einen Teil der Kosten, die mit den jeweiligen nationalen Klimaschutzinstrumenten einhergehen, umzulegen (Li et al., 2021).

Fehlende Vermeidung der doppelten Inanspruchnahme von Emissionsgutschriften

Ein wesentlicher Aspekt zur Wahrung der Umweltintegrität einer Emissionsgutschrift ist die Vermeidung der doppelten Inanspruchnahme. Dieser Umstand sowie Möglichkeiten zur Vermeidung sind ausführlich im Endbericht des Forschungsvorhabens „*Analyse der Potentiale für die Nutzung von Emissionsgutschriften aus Klimaschutzprojekten zur freiwilligen Kompensation von Treibhausgasen nach 2020*“ (UBA, 2020) beschrieben.





Kein Land bzw. keine Jurisdiktion in den untersuchten Ländern hat Vorkehrungen zur Vermeidung einer doppelten Inanspruchnahme der Emissionsminderungen im Rahmen ihrer NDCs vorgenommen. Dieser Umstand spielte für die Märkte in China, Kolumbien und den USA – aufgrund fehlender internationaler Verpflichtungen unter der Kyoto-Protokoll – bis zum 01. Januar 2021 keine Rolle bzw. hatte keine negativen Auswirkungen auf die Umweltintegrität der jeweiligen Emissionsminderungen. Es lassen sich jedoch auch seit dem 01. Januar 2021 keine Pläne oder Ankündigungen ausmachen, um diese Art der Doppelzählung künftig zu verhindern. Die Schweiz plant den Umstand zumindest untersuchen zu lassen, aber sieht die doppelte Inanspruchnahme als wahrscheinlich und unvermeidbar an (BAFU, 2020).

Fehlende Ansätze zur Ambitionssteigerung

Es kann argumentiert werden, dass die Möglichkeit der (teilweisen) Kompensation in Kolumbien und der Volksrepublik China die Akzeptanz der nationalen CO₂-Steuer bzw. eines Emissionshandel (EHS) erhöht hat. Diese Flexibilisierung wäre damit ein Instrument, um die

Erfolgschancen ambitionierter nationaler Politik-Instrumente zu erhöhen. In diesem Falle kann es sich um einen theoretischen aber indirekten und schwer quantifizierbaren Beitrag zur Ambitionssteigerung der Länder handeln. Beim Beispiel der US-amerikanischen RGGI handelt es sich zudem um ein rein subnationales bzw. regionales Politikinstrument, so besteht auch kein direkter Bezug zum ÜvP. In Frankreich ist der nationale Markt für THG-Kompensation ein Instrument zur NDC-Zielerreichung, aber keines zur expliziten Ambitionssteigerung. Auch in der Schweiz wird mit einer Kompensationsverpflichtung zwar zur NDC-Zielerreichung beigetragen, es sind jedoch keine Mechanismen zur Ambitionssteigerung vorgesehen.

Tabelle 1: Übersicht über die untersuchten Länderbeispiele mit nationalen Märkten zur inländischen Kompensation

 Schweiz	 Frankreich	 USA	 Kolumbien	 VR China
Operativ seit:				
2013	2018	2009	2018	2015
Verwaltet durch:				
Gemeinsame „Geschäftsstelle Kompensation“ des Bundesamts für Umwelt (BAFU) und des Bundesamts für Energie (BFE)	Französisches Umweltministerium (Ministère de la Transition Écologique (MTE))	Regional Greenhouse Gas Initiative (RRGI)	Direktion für nationale Steuern und Zölle (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN))	National Development and Reform Commission of China (NDRC)
Registrierte Projekte:				
142 (Stand 01/2021)	101 (Stand 06/2021)	1 (Stand 06/2021)	91 (Stand 12/2020)	1.047 (Stand 03/2017) ²
Verifizierte Emissionsminderungen seit der Operationalisierung:				
4,5 Mio. tCO ₂ Äq	174.234 tCO ₂ Äq	53.506 tCO ₂ Äq	34,7 Mio. tCO ₂ Äq	52,8 Mio. tCO ₂ Äq
Kosten³ für Emissionsgutschriften (Kompensationszertifikate) (pro Tonne CO₂Äq)				
77,14 €	n/a	n/a	3,84 €	1,18 € – 3,7 €

² Aufgrund eines zu großen Angebots an Zertifikaten, sind Projektregistrierungen seit März 2017 pausiert. Die chinesische Verwaltung hat jedoch eine Wiederaufnahme zur Einführung des nationalen EHS angekündigt.

³ Stand des jeweiligen Wechselkurses : 04.08.2021

3 Rahmenbedingungen des ÜvP in Deutschland

Die Grundidee der freiwilligen Kompensation ist, die nicht vermiedenen eigenen Emissionen durch Minderungen außerhalb der eigenen Wertschöpfungskette zu neutralisieren. Durch die Vermeidung von doppelter Inanspruchnahme, die Einhaltung des Zusätzlichkeitsprinzips und anderer Qualitätssicherungsmaßnahmen (wie z.B. bezüglich des gewählten Projekttyps und der langfristigen Sicherstellung der Emissionsminderung) leiten beispielsweise Unternehmen oder Privatpersonen bei Nutzung des freiwilligen Emissionsausgleichs die Aussage ab, dass das eigene Handeln oder Wirtschaften keinen negativen Einfluss auf das globale Klima hat, bzw. dieser neutralisiert wurde.

Das durch die Umfrage nachgewiesene ungebrochene Interesse auf der Nachfrageseite, die Kompensation auch in Deutschland zu erbringen, steht im Spannungsfeld zu den wachsenden Herausforderungen, die sich mit dem ÜvP bei einer integren Umsetzung ergeben. Es dürfte daher schwerfallen, mit einem nationalen Angebot die potentielle Nachfrage hierfür zu bedienen. Zudem stellt sich die Frage, ob -die Durchführung der Kompensation eigener THG-Emissionen mit nationalen Projekten deckungsgleich sein kann mit Maßnahmen, die zur Erreichung der deutschen Klimaschutzziele beitragen.

Besonders zu beachten ist, dass es einen Bereich außerhalb des NDC in Deutschland nicht gibt, da Deutschland und die EU ein wirtschaftsweites Ziel formuliert haben. Insofern wäre eine Alternative ein sog. „corresponding adjustment“, welches aber bilanziell mit der EU Zielerreichung konform laufen müsste. Die technische und administrative Durchführbarkeit von „corresponding adjustments“ ist jedenfalls für Deutschland nicht unmittelbar gegeben, da Deutschland kein eigenes NDC hat.

Die vorläufigen Erkenntnisse zu den Rahmenbedingungen inländischer Projekte des Forschungsvorhaben legen daher den Schluss nahe, dass der Ausschluss einer doppelten Inanspruchnahme bei Projektdurchführung in Deutschland herausfordernd ist. Ein sichererer Weg ist es demgegenüber, wenn die Käuferschaft explizit auf die Anrechnung der Minderungsleistung zum eigenen THG-Ausgleich verzichtet, so dass der Anspruch auf die Emissionsminderung auf Deutschland beschränkt bleibt. So können beispielweise Unternehmen oder Privatpersonen kommunizieren, einen Beitrag zur Zielerreichung Deutschlands erbracht zu haben, sie haben aber nicht die eigenen Emissionen kompensiert oder neutralisiert. Dieses Vorgehen würde einer nationalen Anwendung des „contribution claim“ Ansatzes entsprechen. Der Gold Standard beschreibt diesen Ansatz wie folgt: „They [the buyer] could, for instance, advertise the purchase of part of their effort to take responsibility for their emissions, describe it as a contribution to climate action.“ (GoldStandard, 2021). Grundidee dieses Ansatzes beinhaltet, Verantwortung für die eigenen Emissionen und die damit verursachten Schäden zu übernehmen. Vor dem Hintergrund ist daher auch die Angemessenheit einer Unterstützung Deutschlands gegenüber der Unterstützung von weniger entwickelten Länder zu diskutieren, die oft stärker von den Auswirkungen der Klimakrise betroffen sind und keine eigenen Ressourcen haben dem zu begegnen.

Der Workshop wird diese Zusammenhänge und mögliche Lösungsansätze zur Diskussion stellen. Das Feedback der Teilnehmenden wird bei Erarbeitung der endgültigen Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Vorhabens berücksichtigt werden.

Quellenverzeichnis

Bundesamt für Umwelt der Schweiz (BAFU). (2020). Projekte und Programme zur Emissionsverminderung im Inland. Ein Modul der Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde zur CO₂-Verordnung. 6. aktualisierte Ausgabe, Januar 2020; Erstausgabe 2013. Umwelt-Vollzug Nr. 1315: 99 S.

GoldStandard (GS). (2021). What is a non-offset claim? Verfügbar unter: <https://goldstandardhelp.freshdesk.com/support/solutions/articles/44002224668-what-is-a-non-offset-claim-> (zuletzt abgerufen am 21.09.2021)

Li, L., Ye, F., Li, Y., & Chang, C. T. (2019). How will the Chinese Certified Emission Reduction scheme save cost for the national carbon trading system?. *Journal of environmental management*, 244, 99-109.

Ministère de la Transition Écologique (MTE). (2021). Label bas-carbone : récompenser les acteurs de la lutte contre le changement climatique. Verfügbar unter: <https://www.ecologie.gouv.fr/label-bas-carbone#projects-list-top> (zuletzt abgerufen am 27.05.2021).

Umweltbundesamt (UBA). (2010). Analyse des deutschen Marktes zur freiwilligen Kompensation von Treibhausgasemissionen. Verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/analyse-des-deutschen-marktes-zur-freiwilligen> (zuletzt abgerufen am 21.09.2021)

Umweltbundesamt (UBA). (2015). Aktualisierte Analyse des deutschen Marktes zur freiwilligen Kompensation von Treibhausgasemissionen. Verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/aktualisierte-analyse-des-deutschen-marktes-zur> (zuletzt abgerufen am 21.09.2021)

Umweltbundesamt (UBA). (2017). Umfrage 2017 zur freiwilligen Kompensation von THG-Emissionen in Deutschland: Auswertung & Ergebnisse. Verfügbar unter: <https://www.adelphi.de/de/system/files/mediathek/bilder/Umfrage%202017%20zur%20freiwilligen%20Kompensation%20von%20THG-Emissionen%20in%20Deutschland.pdf> (zuletzt abgerufen am 21.09.2021)

Umweltbundesamt (UBA). (2020). Future role for voluntary carbon markets in the Paris era. Verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/future-role-for-voluntary-carbon-markets-in-the> (zuletzt abgerufen am 21.09.2021)