

### Neue Formen des Regierens und Klimaschutz durch private Unternehmen?

Fuhr, Harald; Lederer, Markus; Schröder, Miriam

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fuhr, H., Lederer, M., & Schröder, M. (2008). *Neue Formen des Regierens und Klimaschutz durch private Unternehmen?* (GIGA Focus Global, 7). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-274781>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## ***Neue Formen des Regierens und Klimaschutz durch private Unternehmen?***

Harald Fuhr, Markus Lederer, Miriam Schröder

Ein unerwartetes Phänomen zeigte sich auf der Klimakonferenz in Bali im Dezember 2007: Am *Bali Global Business Day* forderten 350 Unternehmensvertreter von der internationalen Staatengemeinschaft die Fortsetzung des Kyoto-Protokolls und des dazugehörigen *Clean Development Mechanism* (CDM). Verkehrte Welt?

Durch das Kyoto-Protokoll wurden – erstmals in der Geschichte internationaler Umweltverträge – Unternehmen zu Hauptakteuren der Vertragsumsetzung gemacht. Die staatlichen Reduzierungsziele für Treibhausgase haben einen Markt für ein neues Produkt geschaffen. Unternehmen sollen nun kostengünstig das öffentliche Gut „stabiles Klima“ bereitstellen und zur nachhaltigen Entwicklung in den Gastländern beitragen.

### **Analyse:**

- Mit der zentralen Einbindung von Wirtschaftsakteuren in die Umsetzung eines internationalen Vertrages wurde eine neue Form von Governance eingeführt, deren Effektivität jedoch noch in Frage steht.
- Neue Formen der Steuerung in der Umweltpolitik durch Wirtschaftsakteure und Marktkräfte können in OECD-Ländern Erfolge nachweisen. Zu diskutieren bleibt, ob die Übertragung dieser neuen Formen auf Nicht-OECD-Länder eine Verbesserung der lokalen Umweltsituation ermöglicht, die staatliche Akteure bisher nicht leisten konnten – oder wollten.
- Für die Ingangsetzung des globalen CO<sub>2</sub>-Marktes ist das Zusammenspiel staatlicher und nichtstaatlicher Akteure in partnerschaftlichen Arrangements gefragt. Diese Partnerschaften haben eine katalytische Funktion für die Marktetablierung, verlieren aber im Laufe einer erfolgreichen Marktentwicklung an Bedeutung und geben ihre Steuerungsfunktion an private Wirtschaftsakteure ab.
- Marktkräfte sorgen dafür, dass Treibhausgase besonders kostengünstig reduziert werden. Der Handel mit den Reduzierungszertifikaten ermöglicht Unternehmen auch den Einstieg in neue Märkte, die Verbesserung ihres Firmenimage und vielleicht neue Wettbewerbsfähigkeit. Selbst wenn der globale CO<sub>2</sub>-Markt ständig an Volumen und Transaktionen gewinnt, so bleibt doch fraglich, ob durch diese Mechanismen allein auch das politische Ziel eines stabilen Weltklimas erreicht wird. Der „Schatten der Hierarchie“ – d. h. die Übernahme von (Steuerungs-)Verantwortung seitens nationalstaatlicher Akteure weltweit – bleibt also nach wie vor wichtig.

*Schlagwörter:* Klimaschutz, Global Governance, Privatunternehmen, Kyoto-Protokoll

## 1. Einleitung

Die nationale und internationale Umweltpolitik gehörte zu den ersten Politikbereichen, in denen sich neue Formen von Governance herausbildeten. Das gilt, wie wir im Folgenden zeigen werden, insbesondere für den globalen Klimaschutz. Umweltprobleme fallen heute häufig nicht mehr in die alleinige Zuständigkeit eines Staates und lassen sich von einem Staat allein weder effektiv angehen noch finanziell tragen. Überdies werden „harte“ Formen staatlicher Regulierung national wie international heute zunehmend durch „weichere“ Formen von Governance ergänzt, die nicht mehr auf den Staat als Hauptakteur ausgerichtet sind, sondern auch Nichtregierungsorganisationen (NRO) und private Wirtschaftsakteure in Steuerungsaufgaben einbeziehen.

Alternativ zur staatlichen *Command-and-Control*-Regulierung und zu selbst aufoktroierten Verpflichtungserklärungen fordern Ökonomen schon lange die Internalisierung von Umweltschäden in die Produktionskosten von Unternehmen. So fänden Marktmechanismen allgemeine Verbreitung, die Externalitäten, z. B. der Verschmutzung der Umwelt, einen Wert in den globalen Produktionsketten zusprechen. Wenn die neu geschaffenen Güter wie Luft oder Wasser auf einem globalen Markt gehandelt würden, dann ergäben sich daraus weltweite Handlungsoptionen, die für alle privaten und staatlichen Akteure in Entwicklungs- und Industrieländern gleichermaßen gelten.

Wir wollen im Folgenden aufzeigen, inwieweit derartige innovative und marktförmige Regulierungsansätze mit Erfolg in der internationalen Klimapolitik angewendet werden. Unsere These ist, dass der so genannte *Clean Development Mechanism* (CDM) als eine solche neue Form von Governance bezeichnet werden kann, da der CDM

1. nicht mehr allein staatliche Akteure und Regierungen, sondern gleichzeitig private Wirtschaftsakteure und andere nichtstaatliche Akteure (wie etwa Umweltgruppen) in die Bereitstellung des öffentlichen Guts „intaktes Klima“ einbindet und
2. überdies erlaubt, Steuerungsformen, die bisher auch nur rudimentär in der Umweltpolitik der OECD-Länder angewendet werden, zu globalisieren und in Kontexte zu übertragen, die ganz andere umweltpolitische Voraussetzungen vorweisen.

Anders als in OECD-Ländern gelten Analysen zur Umweltpolitik und zu deren neuerlichem Wandel in Entwicklungs- und Schwellenländern noch als sehr bruchstückhaft. Die Rolle privater internationaler Wirtschaftsakteure in solchen Prozessen des Policy-Wechsels, speziell in der Umweltpolitik, wurde bisher kaum beachtet. Viele Autoren gehen von eher passiven Regierungen aus, die dazu neigen (fast) jedes Angebot anzunehmen, wenn Unternehmen in ihren Ländern investieren (z. B. Brühl et al. 2004). Derartige Ansätze vernachlässigen aber häufig nicht nur die Analyse der unterschiedlichen Allianzen, die private Akteure mit staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren (auch lokalen Unternehmen) eingehen, sondern auch die der spezifischen Bedingungen, unter denen diese kumulativ neue institutionelle Arrangements nachfragen, die später dann von der staatlichen Verwaltung in innovativer Weise bereitgestellt werden (Fuhr 2001).

Während private Unternehmen lange Zeit als Umweltverschmutzer und daher als Problemverursacher galten, betonen Autoren wie Cashore (2002) und Streck (2004), dass Wirtschaftsakteure gerade aufgrund ihrer technischen und finanziellen Ressourcen zentrale Beiträge zum Umweltschutz, vor allem auch über entsprechende Marktmechanismen, leisten können. Bevor wir auf diese interessanten Mechanismen näher eingehen, wollen wir jedoch kurz einige wichtige Aspekte der internationalen Zusammenarbeit in der Klimapolitik vorstellen.

## 2. Klimapolitik – neue Formen von Governance für ein globales Umweltproblem

In Politik, Gesellschaft und Wirtschaft ist man sich weitgehend einig, dass ein intaktes Weltklima ein öffentliches Gut ist, von dessen Konsum keiner ausgeschlossen werden kann (Nichtausschließbarkeit) und dessen Konsum nicht den Nutzen eines anderen einschränkt (Nichtrivalität). Der Klimawandel wird somit zu einem Problem globaler Dimension, das gemeinsames Handeln aller seiner Verursacher erfordert. Kein politisches Instrumentarium ist jedoch zurzeit in der Lage, eine solche globale und transnationale Veränderung herbeizuführen. So beschränkt sich auch in der Klimapolitik die Problemlösung vorerst primär auf zwischenstaatliche Vereinbarungen wie das Kyoto-Protokoll, in dem sich Industriestaaten zur Reduzierung von Treibhausgasen verpflichten. Umstritten ist bislang noch,

1. welches die effizientesten und kostengünstigsten Optionen des Klimaschutzes sind,
2. wer wie die Verantwortung für den Klimaschutz tragen soll,
3. welche umfassenden Konsequenzen der Klimawandel hat und wie mögliche finanzielle Lasten verteilt werden sowie
4. welche Anpassungsmaßnahmen innerhalb welcher Zeit erforderlich sind.

Ungünstigerweise sind derartige Kontroversen um den Klimawandel noch weitgehend auf die OECD-Welt begrenzt, mit dem Argument, dass die Veränderung des Klimas hauptsächlich ein Produkt der ressourcenintensiven Industrialisierung in den Industrieländern sei und daher – quasi nach dem Prinzip „Der Verschmutzer zahlt“ – auch den Industrieländern die Hauptverantwortung für Maßnahmen gegen den Klimawandel zufalle. Das Problem mit dieser Argumentation ist allerdings schon absehbar, denn zum einen werden Länder wie Brasilien, China und Indien in den nächsten beiden Dekaden rasch zu den großen Verschmutzern aufschließen, zum anderen zeichnet es sich ab, dass selbst bei starkem Engagement der OECD-Länder die Folgen des Klimawandels so gravierend sein werden, dass Entwicklungsländer selbst *massiv* und proaktiv Eigenmaßnahmen ergreifen müssen (Wheeler/Ummel 2007).

Im Rahmen des Kyoto-Protokolls sind Entwicklungs- und Schwellenländer bisher nicht zu Reduzierungsmaßnahmen für Treibhausgase verpflichtet. Dennoch birgt das Kyoto-Protokoll auch die Möglichkeit, Nicht-Annex I-Länder<sup>1</sup> über die so genannten flexiblen Maßnahmen in Klimaschutzmaßnahmen einzubinden. Die flexiblen Mechanismen umfassen den internationalen Emissionshandel, die *Joint Implementation* (JI) und den CDM. Diese Instrumente des Kyoto-Protokolls sind marktgestützte Mechanismen zur kosteneffizienten Erreichung der festgelegten Reduzierungsziele. Sie können als neue Formen von Governance insofern aufgefasst werden, als erstmalig und explizit privaten Unternehmen bei der Umsetzung eines zwischenstaatlichen Regimes eine Hauptrolle zugesprochen wird, selbst wenn die Verantwortung für die Erreichung der Emissionsreduzierungen weiterhin bei den beteiligten Nationalstaaten verbleibt.

<sup>1</sup> Alle Länder, die in Annex I des Kyoto-Protokolls aufgeführt sind, unterliegen verpflichtenden Reduzierungszielen bei sechs Arten von Treibhausgasen.

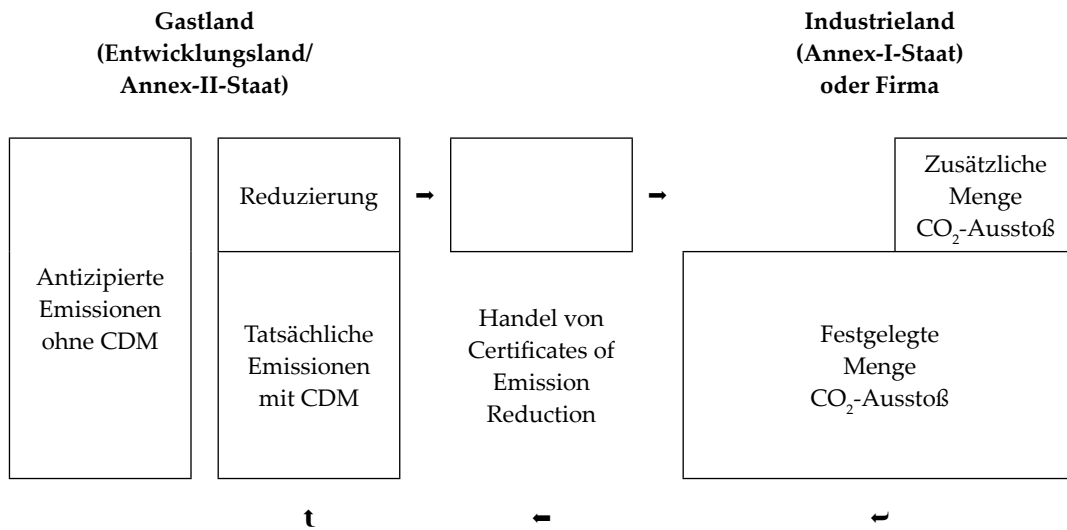
Hier kommt der bereits mehrfach genannte CDM ins Spiel. Der CDM ist ein Instrument, mit dem eine kostengünstige Reduzierung von Treibhausgasen auf globaler Ebene erreicht werden soll. Ausgehend von der Tatsache, dass Treibhausgase unabhängig von ihrem Entstehungsort zur Verschlechterung des Weltklimas beitragen, ist es ökonomisch sinnvoll, Treibhausgase dort zu reduzieren, wo es am kostengünstigsten ist. Da im Allgemeinen davon ausgegangen werden kann, dass Industrieanlagen in Industrieländern schon über sauberere Technologien verfügen als Anlagen in Entwicklungsländern (d. h., dass die Kosten, um die bereits relativ guten Technologien weiter aufzurüsten, in Industrieländern höher liegen), soll der CDM eine Reduzierung von Treibhausgasen in Entwicklungsländern erlauben, selbst wenn diese Länder keine Reduzierungsverpflichtungen im Kyoto-Protokoll eingegangen sind.

In Europa etwa wurde das *European Emission Trading System* (EU ETS) eingeführt, das von europäischen Unternehmen den Nachweis von Emissionsreduzierungen entweder durch Maßnahmen in den eigenen Anlagen oder durch den Zukauf von Zertifikaten fordert. So kann es sich beispielsweise für ein europäisches Unternehmen rechnen, nur bis zu einem bestimmten Technologieniveau die eigenen Anlagen umzurüsten und die übrigen benötigten Zertifikate auf dem Markt oder durch Initiierung von CDM-Projekten zu bekommen. Der entstehende Markt soll es also erlauben, mit möglichst wenig Kosten möglichst viele Treibhausgase zu vermeiden.

Mit dem Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls im Februar 2005 kam es zur Herausbildung eines transnationalen Marktes für den Handel mit den *Certificates of Emission Reduction* (CERs), die die Reduzierung von Treibhausgasemissionen in Entwicklungsländern zertifizieren (Benecke/Friberg/Schröder 2006). Im Juni 2008 gab es insgesamt 1.080 registrierte CDM-Projekte, und knapp 2.000 weitere Projekte befinden sich in Vorbereitung. Allein die registrierten Projekte werden bis 2012 zusammen 1.159 Millionen CERs generieren und damit einen Markt etablieren, der mehrere Milliarden US\$ umfasst.

Der CDM hat jedoch, entsprechend Artikel 12 des Kyoto-Protokolls, nicht nur die Aufgabe, eine kostengünstige Reduzierung von Treibhausgasen zu ermöglichen, sondern auch, einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung in den jeweiligen Entwicklungsländern zu leisten (Mendis/Openshaw

Abbildung 1: Wie funktioniert der CDM?



Quelle: Zusammenstellung der Autoren.

2004). Dies bedeutet, dass zur Erbringung derartiger Governance-Leistungen auch nichtstaatliche Akteure herangezogen werden, die durch umweltfreundliche, sozialverträgliche und wirtschaftlich rentable CDM-Projekte zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen sollen. Wenn also die CDM-Aktivitäten privater Akteure erfolgreich sind, sollten sie auch iterativ Defizite im Umwelt- und Energiebereich beheben und zur praktischen Bereitstellung öffentlicher Güter wie lokaler Umweltverbesserung und globalem Klimaschutz beitragen.

### 3. Gründe und Formen privatwirtschaftlichen Engagements in der Klimapolitik

Warum aber sollten Wirtschaftsunternehmen CDM-Projekte durchführen? Was ist die Hauptmotivation für ein Engagement auf dem entstehenden CO<sub>2</sub>-Markt, welche Arten von Unternehmen beteiligen sich an den globalen Aktivitäten gegen den Klimawandel und mit welcher Form des Engagements?

Wenn wir Rentabilität und Profit als übergeordnete Ziele privater Wirtschaftstätigkeit annehmen, dann ist die kostengünstige Reduzierung von Treibhausgasen durch CDM-Projekte einer der Hauptgründe für die Beteiligung von Wirtschaftsunternehmen. Im Falle von Unternehmen, die von ihrer Regierung, z. B. im Rahmen des europäischen Emissionshandelssystems, zur Emissionsreduzierung verpflichtet sind, ist es (wie bereits erwähnt) nahe liegend, dass sie versuchen, ihren Verpflichtungen dort nachzukommen, wo es für sie am kostengünstigsten ist – und dies sind in den meisten Fällen Emissionsreduzierungen über CDM-Projekte in Entwicklungsländern (Benecke/Friberg/Schröder 2006). Darüber hinaus gibt es aber auch andere Gründe, warum sich Unternehmen für CDM-Projekte interessieren: CDM-Projekte können helfen, neue Märkte in Entwicklungsländern zu erschließen und neue Geschäftspartner zu gewinnen. CDM-Projekte, die einen vorzeigbaren Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung in den Gastländern leisten, können zudem für das *Greening* des Firmenimage genutzt werden, um damit wiederum die eigene Wettbewerbsposition zu verbessern (Kütting 2004). Überdies geht es bei vielen Firmen auf den Märkten der Zukunft in Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern explizit um „grüne Wettbewerbsfähigkeit“ (Lash/Wellington 2007). Auf dem europäischen CO<sub>2</sub>-Markt ist zudem die Herausbildung eines *Sekundärmarktes* zu beobachten, auf dem spezialisierte Unternehmen ihre technischen-, Management- und Finanzdienstleistungen zur Verfügung stellen. Die noch hohen Schwankungen für die Zertifikatspreise aus CDM-Projekten ziehen zudem Spekulanten auf den neuen Markt, die mit Risikokapital den Markt anreizen.

Ein solch hochkomplexer Markt entsteht jedoch nicht von selbst und schon gar nicht spontan. Wie bereits angedeutet, beruhte die Etablierung des Marktes auf Entscheidungen der Staatengemeinschaft, d. h., der nationalstaatliche „Schatten der Hierarchie“ war anfänglich sehr deutlich und auch

notwendig. Internationale Organisationen spielten bei der Initiierung von CDM-Projekten, besonders in der Anfangsphase des CO<sub>2</sub>-Marktes, ebenfalls eine wichtige Rolle, indem sie finanzielle Ressourcen bereitstellten. So gründete die Weltbank in Zusammenarbeit mit einigen OECD-Ländern und privaten Wirtschaftsakteuren mehrere so genannte *Carbon Funds*, die eine wichtige Katalysatorfunktion für CDM-Projekte übernehmen.

Die neuen Formen von Governance im Klimaschutz zeigen allerdings auch erste Risse. So befürworteten NRO in den Verhandlungen zum Kyoto-Protokoll zwar den CDM, weil sie darin die Möglichkeit des Technologie- und Finanztransfers in die Entwicklungs- und Schwellenländer sahen. Seit dem Start des CO<sub>2</sub>-Marktes aber gibt es bei den NRO deutlich mehr Kritiker, die beim CDM zu viele Marktinteressen und zu wenig Interesse an nachhaltiger Entwicklung in den Gastländern sehen. Überdies betonen sie, dass Unternehmen CDM-Projekte eher für das *Greening* ihres Firmenimage einsetzten und zu wenig Engagement zeigten, die Treibhausgasemissionen ihrer heimatischen Anlagen zu vermindern.

Eine oft kritisierte Folge der Anreizstrukturen des CO<sub>2</sub>-Marktes ist die ungleiche regionale Verteilung der bisherigen CDM-Projekte. So kam es in den vergangenen Jahren hauptsächlich zu Vorhaben in Asien und Lateinamerika – und kaum in Afrika. Daraus lässt sich schließen, dass marktorientierte Arrangements (wie der CDM) Investitionen vorwiegend in Länder mit guten Marktbedingungen ziehen, ohne dabei politische Kriterien, wie etwa den Bedarf an nachhaltiger Entwicklung, zu beachten. Aus unserer Sicht ist dies jedoch nicht überraschend, denn Marktmechanismen steigern per Definition eben nur Effizienz und nicht notwendigerweise gleichzeitig Gerechtigkeit oder Nachhaltigkeit. Glücklicherweise sind im Fall des CDM allerdings die Länder mit den meisten CDM-Projekten – Brasilien, China und Indien – deckungsgleich mit den Ländern, die in den nächsten Dekaden die höchsten Steigerungsraten bei den Treibhausgasemissionen aufweisen werden. Ohne die einzelnen CDM-Projekte wäre die Reduzierung von Treibhausgasen nicht nur teurer, sondern die Entwicklungs- und Schwellenländer wären überhaupt nicht in den internationalen Klimaschutz einbezogen. Ferner wird auch der CO<sub>2</sub>-Markt – wie jeder andere Markt – nachgesteuert. Dies erfolgt zum Teil durch die Unternehmen selbst, die aktiv bei der Regelsetzung und der Akkreditierung

einzelner Projekte mitwirken, aber auch durch die Staatengemeinschaft oder durch internationale Organisationen. Eine herausragende Rolle spielen hier die auch in diesem Politikfeld immer häufiger anzutreffenden transnationalen *partnerschaftlichen Arrangements* (PAs) zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren.

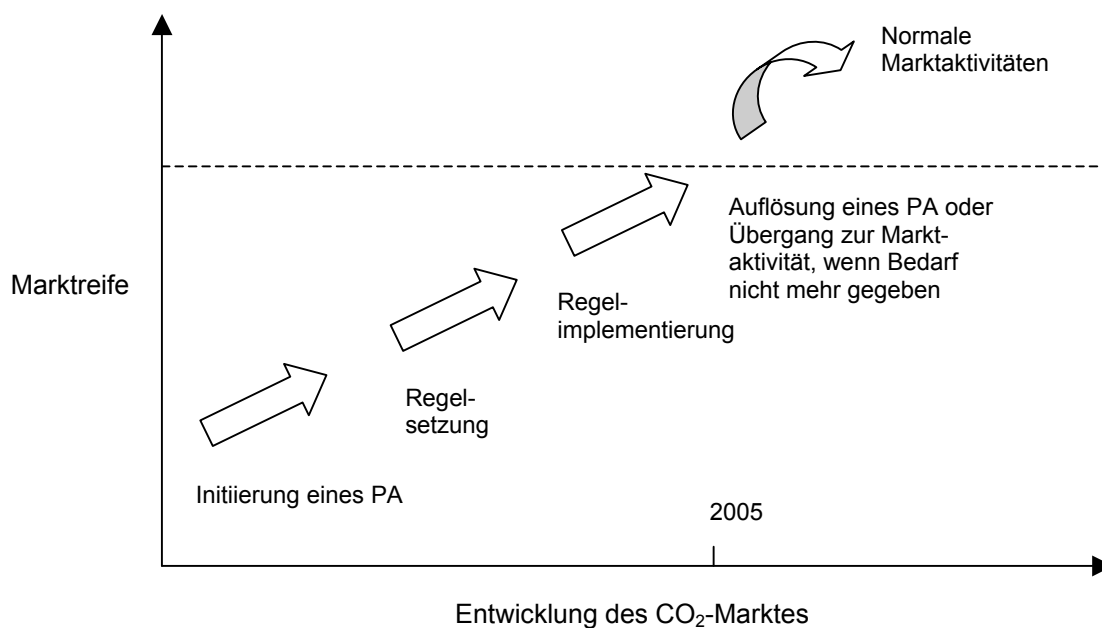
#### 4. Die Rolle transnationaler Partnerschaften in der Klimapolitik

Transnationale PAs werden hier als praxisorientierte Lösungen für globale Probleme angesehen, die weder von öffentlichen noch von privaten Akteuren allein angeboten werden können (Reinicke et al. 2000). Dies erfolgt teils wegen der spezifischen Charakteristika eines bereitzustellenden Guts, teils aber auch wegen unzureichender technischer Kapazitäten und legitimatorischer Voraussetzungen.

Aufschlussreich für derartige PAs ist der *Prototype Carbon Fund* (PCF), den die Weltbank im Jahr 1999 gründete. Der PCF diente einerseits als Lernplattform für staatliche und private Akteure, die an Maßnahmen interessiert waren, um Treibhausgasemissionen zu verringern und eine nachhaltige Entwicklung in den Partnerländern einzuleiten (World Bank 2004). Er trug andererseits aber auch zur Initiierung des CO<sub>2</sub>-Marktes bei, indem er den teilnehmenden Akteuren Wissen über CDM-Abläufe und Einstiegschancen in neue Märkte vermittelte und durch ein gemischtes Portfolio an CDM-Projekten das Risiko für den einzelnen Beteiligten im entstehenden Markt verringerte. Tatsächlich nahm das Risiko von CDM-Projekten auf dem CO<sub>2</sub>-Markt durch das Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls, durch die zunehmende Stabilität der Zertifikatspreise, durch die praktischen Erfahrungen in der CDM-Projektentwicklung und durch ein diversifiziertes Projektportfolio mit verschiedenen Projekttypen in unterschiedlichen Regionen, letztlich aber auch aufgrund der politischen Zusicherungen für einen CO<sub>2</sub>-Markt nach 2012 deutlich ab. Anfang 2007 erreichte der PCF sein angestrebtes Projektvolumen und sein Portfolio wurde geschlossen. Mittlerweile übernehmen staatlich initiierte Klimaschutzfonds und private Investitionsfonds immer mehr seine Funktion.

Bereits drei Jahre nach Initiierung des CO<sub>2</sub>-Marktes zeigt sich, dass PAs für das CDM-Hauptgeschäft obsolet werden, ihre katalytische Funktion in Nischenbereichen aber weitgehend behalten.

Abbildung 2: Übergang von partnerschaftlichen Arrangements zur Marktaktivität auf dem CO<sub>2</sub>-Markt



Quelle: Zusammenstellung der Autoren.

Das gilt vor allem für CDM-Projekte in den bisher vernachlässigten afrikanischen Ländern oder für CDM-Projekte mit besonderen Beiträgen zur nachhaltigen Entwicklung. Die Weltbank z. B. legte unlängst zwei neue Fonds auf, die durch private und öffentliche Gelder gespeist werden, wobei der eine primär Projekte im Bereich Forstwirtschaft und Landnutzung stützen soll (*BioCarbon Fund*) und der andere die Finanzierung für kleinere und auf dörflicher Ebene initialisierte Projekte bereitstellt (*Community Development Carbon Fund*). Die *Kick-start*-Funktion internationaler Organisationen scheint damit für den CO<sub>2</sub>-Markt an sich nicht mehr notwendig zu sein. Für Nischenmärkte jedoch bleibt der Bedarf hoch.

Fraglich bleibt, ob der CO<sub>2</sub>-Markt nunmehr einer Regulierung bedarf – und wenn ja, wie und durch wen. Eine derartige Funktion könnte zwar durch nationalstaatliche Akteure übernommen werden, es könnten aber auch Politiknetzwerke auf jeweils verschiedenen Politikebenen sein, die aus privaten Wirtschaftsakteuren, internationalen Organisationen und NRO bestehen. Für die letzte Option spricht u. a. die Tatsache, dass die nationalstaatlichen Akteure im europäischen CO<sub>2</sub>-Markt eine heikle Doppelrolle wahrnehmen: Sie treten nämlich einerseits als Käufer von Zertifikaten für ihre Emissionsverpflichtungen unter dem Kyoto-Protokoll auf und haben andererseits als Mitglied des Kyoto-Protokolls regulative Mitbestimmungs-

macht. Insofern fallen sie als Kontrollinstanz für die Einhaltung der Regelungen eher aus. Ob ein derartiges Outsourcing staatlicher Überwachungsfunktionen an private Unternehmen im Umweltbereich jedoch funktionieren wird, ist ungewiss.

##### 5. Zusammenfassung: Der kritische Beitrag privater Wirtschaftsakteure zur Klimapolitik

Nach Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls und nach Initiierung des CO<sub>2</sub>-Marktes lässt sich ein Engagement privater Wirtschaftsakteure auf der nationalen und auf der internationalen Ebene beobachten. Deren Integration in die internationale Klimapolitik zeigt neben den bereits genannten positiven auch negative Auswirkungen für die Bereitstellung des öffentlichen Guts Klimaschutz.

Das negative Beispiel für privatwirtschaftliches Engagement findet man auf Ebene der europäischen Nationalstaaten: Hier haben private Unternehmen die klassische Rolle des Lobbyisten wahrgenommen und sind mit dafür verantwortlich, dass die Reduzierungsverpflichtungen für Industrie- und Energieunternehmen in den meisten europäischen Ländern (u. a. Deutschland) so gering ausfallen, dass europäische Unternehmen kaum finanzielle Anreize haben, sich für CDM-Projekte in Entwicklungs- und Schwellenländern zu engagieren.

Als gemeinhin positives Beispiel für privatwirtschaftliches Engagement gilt dagegen die Gründung der verschiedenen *Carbon Fonds*, an der neben der Weltbank viele der großen Energie- und Industrieunternehmen der Annex-I-Länder beteiligt waren. Die positiven Erfahrungen zeigen, dass private Wirtschaftsakteure in der nationalen wie internationalen Klimapolitik eine wichtige und konstruktive Rolle einnehmen. Selbst wenn in vielen öffentlichen und wissenschaftlichen Debatten der *For-Profit*- gegenüber dem *Non-Profit*-Sektor weniger präsent ist, gelten privatwirtschaftlich handelnde Akteure mittlerweile als konstitutiv für die neuen Formen von Governance im Umweltbereich. Gerade in der Umweltpolitik von Entwicklungsländern zeigt sich, wie ein solcher Wandel – ausgelöst durch ausländische Investitionen, Technologietransfer und antizipierte Verregelung – stattfindet, wie derartige Prozesse durch entstehende Marktkräfte weiter intensiviert werden und vor Ort zu neuen Formen von (Selbst-)Regulierung führen. Was im konkreten Fall des CDM noch bezogen war auf die Verringerung von Treibhausgasen, könnte damit möglicherweise auch in anderen Umweltbereichen relevant werden.

Ungeklärt ist dagegen noch die Frage, wie nachhaltig dieser induzierte Wandel in den Entwicklungsländern ist und welche mittelfristigen Auswirkungen CDM-Projekte konkret auf lokale Formen von Governance im Umweltbereich haben. Brasilien, China und Indien verzeichnen zwar eine stark ansteigende Zahl derartiger Projekte und eine zunehmende Professionalität im Management solcher Vorhaben. Auch sind bereits deutliche Änderungen in der Institutionenlandschaft und in der Gesetzgebung zu beobachten, die explizit auf den CDM zurückzuführen sind. Ob diese neuen Formen von Governance aber tatsächlich effektiver das öffentliche Gut Klimaschutz erbringen, als es einzelne Staaten bisher konnten, und ob überdies der Wandel hin zu einer nachhaltigen Entwicklung eingeleitet wird, bleibt vorerst noch ein Desiderat.

## Literatur

Benecke, Gudrun/Friberg, Lars/Schröder, Miriam (2006): *The Clean Development Mechanism – Preliminary Findings of a Survey on Stakeholder's Engagement and Motivations*, UN-Klimakonferenz (COP-12/MOP-2), Nairobi.

Brühl, Tanja/Feldt, Heidi/Hamm, Brigitte/Hummel, Hartwig/Martens, Jens (Hg.) (2004): *Unternehmen in der Weltwirtschaft. Politiknetzwerke, Unternehmensregeln und die Zukunft des Multilateralismus*, Bonn.

Cashore, Benjamin W. (2002): *Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance. How Non-State Market-Driven (NSMD) Governance Systems Gain Rule-Making Authority*, in: *Governance*, 15, 4, S. 503-529.

Fuhr, Harald (2001): *Constructive Pressures and Incentives to Reform. Globalization and Its Impact on Public Sector Performance and Governance in Developing Countries*, in: Hulme, D./Polidano, Ch. (Hg.): *Governance Reform in Developing Countries*, *Public Management Review*, Special Edition, S. 419-443.

Germanwatch (2007): *Klimaschutzindex 2007*.

Kütting, Gabriela (2004): *Globalization and the Environment. Greening Global Political Economy*, Albany, NY.

Lash, Jonathan/Wellington, Fred (2007): *Competitive Advantage on a Warming Planet*, in: *Harvard Business Review*, March, S. 95-102.

Mendis, Matthew/Openshaw, Keith (2004): *The Clean Development Mechanism. Making It Operational*, in: *Development and Sustainability*, 6, S. 183-211.

Reinicke, Wolfgang H./Deng, Francis/Benner, Thomas/Witte, Jan M. (2000): *Critical Choices. The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance*, Ottawa, Canada.

Streck, Charlotte (2004): *New Partnerships in Global Environmental Policy. The Clean Development Mechanism*, in: *Journal of Environment and Development*, 13, 3, S. 295-322.

Wheeler, David/Ummel, Kevin (2007): *Another Inconvenient Truth: A Carbon-Intensive South Faces Environmental Disaster, No Matter What the North Does*, Washington, DC: Center for Global Development.

World Bank (2004): *Prototype Carbon Fund. A Public-Private-Partnership. Annual Report 2004*, Washington, DC.



## ■ Die Autoren

Harald Fuhr ist Professor für Internationale Politik an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam und Projektleiter des Teilprojektes D3 (Emerging Modes of Governance and Climate Protection: Green Companies in Newly Industrializing Countries) des Sonderforschungsbereichs 700 (Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit). Er ist Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats des GIGA.

E-Mail: [hfuhr@rz.uni-potsdam.de](mailto:hfuhr@rz.uni-potsdam.de), Website: [www.uni-potsdam.de/db/fuhr/index.php?id=18](http://www.uni-potsdam.de/db/fuhr/index.php?id=18).

Dr. Markus Lederer und Miriam Schröder M.A. sind Mitarbeiter des Teilprojektes.

E-Mail: [lederer@rz.uni-potsdam.de](mailto:lederer@rz.uni-potsdam.de) bzw. [miriams@uni-potsdam.de](mailto:miriams@uni-potsdam.de), Websites: [www.uni-potsdam.de/db/fuhr/index.php?id=22](http://www.uni-potsdam.de/db/fuhr/index.php?id=22) bzw. [www.uni-potsdam.de/db/fuhr/index.php?id=54](http://www.uni-potsdam.de/db/fuhr/index.php?id=54).

Der vorliegende, gekürzte Artikel der Autoren ist unter dem Titel „Klimaschutz und Entwicklungspolitik: Der Beitrag privater Unternehmen“ erschienen in: Risse, T./Lehmkuhl, U. (Hg.) (2007): *Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*, Baden-Baden: Nomos, S. 292-308.

## ■ Publikationen des GIGA zum Thema

Fritz Carrapatoso, Astrid (2008): Ein Klima der Veränderung? Ergebnisse des Weltklimagipfels in Bali 2007, *GIGA Focus Global*, Nr. 3.

Unmüßig, Barbara/Cramer, Stefan (2008): Afrika im Klimawandel, *GIGA Focus Afrika*, Nr. 2.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika und Nahost sowie zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. *GIGA Focus Global* wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Das GIGA und die Autoren können für die Richtigkeit und Vollständigkeit sowie für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben, nicht haftbar gemacht werden; die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht. Download unter [www.giga-hamburg.de/giga-focus](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus).

Redaktion: Joachim Betz; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: [giga-focus@giga-hamburg.de](mailto:giga-focus@giga-hamburg.de); GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

**G I G A** *Focus*  
German Institute of Global and Area Studies  
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

IMPRESSUM