

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Bärbel Höhn, Dr. Hermann Ott,  
Hans-Josef Fell, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 17/2072 –**

### **Umsetzung des Bundestagsbeschlusses zur Reform des Clean Development Mechanism im internationalen Klimaschutz**

#### **Vorbemerkung der Fragesteller**

Der Deutsche Bundestag hat am 19. Juni 2008 einen interfraktionellen Antrag „Internationalen Klimaschutz sichern – Integrität und Wirksamkeit der CDM-Projekte weiter verbessern“ (Bundestagsdrucksache 16/9598) mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. angenommen. In diesem Beschluss hatte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, sich im Zusammenhang mit dem internationalen Klimaschutz für Verbesserungen des Clean Development Mechanism (CDM) auf der europäischen und internationalen Ebene einzusetzen.

Der CDM ist ein flexibler Klimaschutzmechanismus des Kyoto-Protokolls. Dieser ermöglicht es, Investoren aus den Industrieländern für Klimaschutzinvestitionen in Schwellen- und Entwicklungsländern Emissionsgutschriften zu erhalten. Diese können entweder als eigene Minderungsleistung angerechnet oder auf dem Kohlenstoffmarkt gehandelt werden.

Der Deutsche Bundestag hatte in seinem Beschluss vor allem die ökologische Fragwürdigkeit vieler CDM-Projekte kritisiert und bemängelt, dass viele der geförderten Projekte weder mit zusätzlichen Emissionsminderungen einhergehen noch mit den Erfordernissen einer nachhaltigen Entwicklung im Einklang stehen. Der Deutsche Bundestag hatte insbesondere seine Sorge zum Ausdruck gebracht, dass der CDM zu einer Erhöhung der weltweiten Treibhausgasemissionen führen könne, indem er den Inhabern der CDM-Zertifikate erlaubt, mehr zu emittieren, ohne dass sie den tatsächlichen Treibhausgasreduktionen in den Entwicklungsländern gegenüberstehen. Damit wäre die Aufgabe des CDM als Klimaschutzinstrument eindeutig verfehlt.

1. Wie hat sich der Anzahl der CDM-Projekte in den zwei Jahren seit dem Bundestagsbeschluss entwickelt?

Seit dem Beschluss des Deutschen Bundestags vom 19. Juni 2008 hat die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) 115 CDM-Projekten für Deutschland als Investorstaat zugestimmt. Insgesamt hat Deutschland bereits 194 CDM-Projekten zugestimmt. Weltweit bestehen derzeit 2 246 registrierte, d. h. vom Exekutivrat des CDM anerkannte, CDM-Projekte gegenüber rund 1 100 im Juni 2008.

2. Wie viele Projekte wurden aufgrund deutscher Initiativen bislang angekündigt, neu beantragt oder genehmigt?

Im Zeitraum 19. Juni 2008 bis 15. Juni 2010 wurden weitere 36 CDM-Projekte befürwortet und (siehe Frage 1) 115 Projekten zugestimmt. Projektbefürwortungen können in einem frühen Stadium der Projektentwicklung vorgenommen werden, wenn die spätere Zustimmung zu einer CDM-Projektaktivität wahrscheinlich ist. Derzeit liegen der DEHSt außerdem zehn Anträge auf Projektbeteiligung und Zustimmung nach § 8 des Projektmechanismengesetzes (ProMechG) vor. Solche Anträge können nicht nur von Unternehmen mit Sitz in Deutschland, sondern auch von Unternehmen mit Sitz im Ausland gestellt werden. Ebenso können deutsche Unternehmen in anderen Staaten des Annex I der VN-Klimarahmenkonvention, die das Kyoto-Protokoll ratifiziert haben, die Projektbeteiligung und die Zustimmung zu einer Projektaktivität beantragen. Insgesamt hat Deutschland sechs CDM-Projekten nicht-deutscher Antragsteller zugestimmt. Hinsichtlich der Beteiligung deutscher Unternehmen an CDM-Projekten, für die keine deutsche Zustimmung beantragt wurde (d. h. Erwerb von Emissionszertifikaten des CDM, sogenannte Certified Emission Reductions – CER – am Sekundärmarkt) liegen keine Daten vor.

3. Wie viele Projekte davon sind in Schwellenländern, wie viele in Entwicklungsländern angesiedelt?

Die DEHSt hat seit dem 19. Juni 2008 115 CDM-Projekten zugestimmt. Nach den Kriterien der VN-Klimarahmenkonvention können CDM-Projekte nur in Entwicklungsländern durchgeführt werden. Eine Unterscheidung zwischen Entwicklungs- und Schwellenländern ist nach diesen Kriterien nicht vorgesehen. In folgenden ökonomisch fortgeschrittenen Entwicklungsländern waren 94 der 115 oben genannten CDM-Projekte angesiedelt: China, Indien, Brasilien, Malaysia, Chile, Argentinien, Indonesien, Südafrika, Thailand, Südkorea, Philippinen und Mexiko.

4. Wie beurteilt die Bundesregierung die ihr bekannten Projekte deutscher Unternehmen und Investoren hinsichtlich ihrer Zusätzlichkeit und ökologischen Integrität?

Eine generelle Aussage über CDM-Projekte, an denen deutsche Unternehmen beteiligt sind, kann nicht getroffen werden, da Deutschland nicht zwingend als Investorstaat an diesen Projekten beteiligt ist bzw. diesen Projekten zustimmen muss (siehe Antwort zu Frage 2). Die CDM-Projekte, an denen Deutschland als Investorstaat beteiligt ist, wurden gemäß § 8 Absatz 1 ProMechG von der DEHSt unter anderem daraufhin geprüft, ob sie zusätzliche Emissionsreduktionen erwarten lassen, das heißt, ob die Emissionsreduktion des CDM-Projekts ohne den CDM-Anreiz nicht stattfinden würde („Zusätzlichkeit“). Grundlage der deutschen Prüfung sind die Projektdokumentation sowie der Validierungsbericht. Der Validierungsbericht wird von einem durch Beschluss des CDM-Exekutivrats

bestellten unabhängigen Sachverständigen, der sogenannten Designated Operational Entity (DOE), erstellt (vgl. [cdm.unfccc.int](http://cdm.unfccc.int)). Eine emissionsreduzierende Aktivität erhält nur dann die Zustimmung der DEHSt und wird nur dann als CDM-Projekt registriert, wenn der CDM-Exekutivrat die Einhaltung der international definierten Kriterien des CDM und dabei vor allem das Kriterium der „Zusätzlichkeit“ als gegeben ansieht. Somit wird die „Zusätzlichkeit“ der Projektaktivitäten sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene eingehend geprüft. CDM-Projekte, an denen Deutschland beteiligt ist, erfüllen die internationalen Anforderungen an den Nachweis der „Zusätzlichkeit“. Die Prüfung der „Zusätzlichkeit“ ist jedoch grundsätzlich mit Unsicherheitsfaktoren behaftet, die sich daraus ergeben, dass ein Vergleich der bei Realisierung des Projekts erwarteten Reduktionen an Treibhausgasemissionen mit einem hypothetischen Referenzszenario, das dieses Projekt nicht einschließt, zu erfolgen hat.

Neben der Prüfung der „Zusätzlichkeit“ stellen auch andere Kriterien der Zustimmungsentscheidung der DEHSt gemäß ProMechG die ökologische Integrität der Projekte sicher. Dabei werden insbesondere die Prüfberichte der unabhängigen Sachverständigen über die Einhaltung der Regelungen des Gastgeberstaats sowie die Bestätigung der nationalen CDM-Behörde über einen positiven Beitrag des Projekts zur nachhaltigen Entwicklung des Landes als Grundlage zur Bewertung herangezogen.

Ein besonderes Erfordernis der Wahrung der ökologischen Integrität besteht bei CDM-Projekten zur Nutzung von Wasserkraft mit einer Erzeugungskapazität von mehr als 20 Megawatt. Die DEHSt prüft in den betreffenden Projekten entsprechend den gesetzlichen Anforderungen separate Berichte der unabhängigen Validierer über die Einhaltung der Anforderungen der Weltstaudammkommission.

5. Wie viele Emissionsgutschriften aus CDM-Projekten (certified emission reduction, CERs) wurden bei der Deutschen Emissionshandelsstelle (DEHSt) zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG) in den vergangenen Jahren eingereicht?

Wie viele Tonnen CO<sub>2</sub>-Einsparungen wurden durch CDM-Projekte bislang insgesamt erbracht?

Bisher wurden bei der DEHSt 49 721 049 CERs zur Erfüllung der Abgabepflicht aus dem Treibhausgasemissionshandelsgesetz (TEHG) eingereicht. Es wäre nur mit erheblichem Aufwand und voraussichtlich nur unvollständig ermittelbar, in welchem Umfang diese CERs aus CDM-Projekten stammen, an denen Deutschland als Investorstaat und/oder Unternehmen mit Sitz in Deutschland beteiligt sind.

Für die 194 CDM-Projekte, welchen Deutschland zugestimmt hat, wurden für die gesamten Projektlaufzeiten Emissionsreduktionen im Gesamtumfang von ca. 395 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalenten prognostiziert. Dabei ist davon auszugehen, dass nur ein Teil dieser Menge deutschen Unternehmen oder Deutschland als Investorstaat zufließen wird, da häufig mehrere private Projektbeteiligte und mehrere Investorstaaten an einem CDM-Projekt beteiligt sind. Angaben über den Zertifikatsanteil der beteiligten deutschen Unternehmen liegen der Bundesregierung nicht vor.

6. Welche Initiativen hat die Bundesregierung europäisch und international ergriffen, um die Integrität und Glaubwürdigkeit von CDM-Projekten weiter zu erhöhen und dabei insbesondere die Zusätzlichkeit der CDM-Maßnahmen sicherzustellen und Projekte hinsichtlich ökologischer, sozialer und ökonomischer Aspekte zu verbessern?

Für die Verbesserung der ökologischen Integrität von CDM Projekten setzt sich die Bundesregierung zum einen in den VN-Klimaverhandlungen, zum anderen in konkreten Projekten ein. Die Bundesregierung begrüßt die Beschlüsse der Internationalen Klimakonferenz in Kopenhagen, die eine Reform des CDM eingeleitet haben. Insbesondere spricht sich die Bundesregierung in den Verhandlungen für eine verstärkte Anwendung standardisierter Parameter (z. B. Benchmarks) bei der Bestimmung der „Zusätzlichkeit“ von CDM-Maßnahmen und bei der Bestimmung der Emissionsreduktionen eines Projekts aus. Auf Initiative der EU gibt es seit Juni 2010 einen eigenen Prozess zur Beratung dieser „Standardisierten Baselines“ unter dem Nebenorgan für technische und wissenschaftliche Beratung, dem sogenannten Subsidiary Body for Scientific and Technical Advice (SBSTA) der VN-Klimarahmenkonvention.

7. Welchen Beitrag hat die Bundesregierung insbesondere zur Entwicklung von transparenten und objektiven Kriterien zur Anerkennung von CDM-Projekten geleistet?

Die Bundesregierung ist sowohl auf Ebene der VN-Klimarahmenkonvention als auch der EU in den relevanten Gremien durch Experten vertreten. Beispielsweise hat die DEHSt bei der Entwicklung eines europaweit harmonisierten Vorgehens zur Prüfung und Bewertung von großen Wasserkraftwerken als CDM-Projekte entscheidend mitgewirkt. Die von der Bundesregierung unterstützte Verwendung standardisierter Parameter (siehe Antwort zu Frage 6) würde den Zusätzlichkeitstest objektiver machen. Ein gesonderter Nachweis der „Zusätzlichkeit“ muss aber in jedem Einzelfall stets möglich bleiben.

Siehe hierzu auch die Antworten zu den Fragen 4 und 6.

8. Welche Vorschläge hat die Bundesregierung in die internationalen Verhandlungen eingebracht, um Fehlanreize und hohe Mitnahmeeffekte z. B. durch HFKW-23 und N<sub>2</sub>O-Projekte zu beseitigen?

Die Bundesregierung unterstützt die EU-Position, nur die Durchführung von Maßnahmen zur Reduktion von HFKW-23 oder Lachgasemissionen an bestehenden Anlagen als CDM-Projekt anzuerkennen, um Fehlanreize, die zur künstlichen Ausweitung der Produktion bzw. Emission von HFKW-23 oder Lachgas führen könnten, zu verhindern.

Alle derzeit laufenden Projekte genießen dagegen im Einklang mit den internationalen CDM-Regularien bis zum Ende ihres Anrechnungszeitraums Bestandschutz.

Des Weiteren wird derzeit im Methodologie-Panel des CDM-Exekutivrats, dem beim VN-Klimasekretariat für die Genehmigung von Methodologien zuständigen Gremium, eine Methodologieanpassung im Bereich HFKW-23 diskutiert, die zu einer über 90-prozentigen Reduzierung der Zertifikate aus diesen Projekten führen würde. Entsprechende Studien bezüglich N<sub>2</sub>O-Minderungsprojekten werden im Rahmen der CDM-/JI-Initiative des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) von der Bundesregierung gefördert.

9. Wie hat sich die Bundesregierung dafür eingesetzt, dass vor allem Strukturen angepasst und Rahmenbedingungen geschaffen werden, die die Arbeit der Validierer (hinsichtlich Unabhängigkeit, Auswahl und Vergütung) und des CDM-Exekutivrates (hinsichtlich Ausstattung und Haftung) gegenüber bisher verbessern?

Die Bundesregierung setzt sich in den zuständigen Gremien für die Festsetzung und Überprüfung hoher Qualitätsstandards im Akkreditierungsprozess für die sachverständigen Validierungsorganisationen ein. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass die Unabhängigkeit der Validierer dadurch verbessert wird, dass die Vergütung und Auswahl der Validierer nicht mehr direkt durch die Projektteilnehmer, sondern zentral durch das VN-Klimasekretariat auf Weisung des Exekutivrates des CDM erfolgt. Von der Klimakonferenz in Kopenhagen wurde zudem der Aufbau eines Einspruchsverfahrens beschlossen, um die Transparenz und Glaubwürdigkeit der Verfahren zu verbessern.

Der CDM-Exekutivrat selbst verfügt inzwischen über eine umfassende Unterstützungsstruktur im Klimasekretariat, die ihm die Erarbeitung eines strukturierten und transparenten Regelwerks ermöglicht und dessen Einhaltung überwacht.

Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass die Arbeit des CDM-Exekutivrates weiter verbessert wird, indem der EB in die Lage versetzt wird, noch stärker auf die unterstützenden Strukturen des VN-Klimasekretariats zurückzugreifen und technische Arbeiten dorthin zu delegieren.

10. Wie bewertet die Bundesregierung die Zulassung des Baus von Kohlekraftwerken – sogenannten supercritical coal – als CDM-Projekt, und was hat sie unternommen, um die Anerkennung derartiger CDM-Projekte zu stoppen?

Die Bundesregierung verweist auf ihre Antwort auf die Schriftliche Frage Nr. 48 des Abgeordneten Hans-Josef Fell auf Bundestagsdrucksache 17/1389, S. 29:

„Die Bundesregierung unterstützt Projekte im Rahmen des CDM nur, wenn sie nachgewiesenermaßen den international definierten Kriterien des CDM und dabei vor allem dem Kriterium der Zusätzlichkeit genügen, das heißt, wenn die Emissionsreduktion des CDM-Projekts ohne CDM-Anreiz nicht stattfinden würde. Das gilt auch für Kohlekraftwerke [, die dank einer besonders effizienten Technologie im CDM anerkennungsfähig sind]. Anträge auf Zustimmung für derartige CDM-Projekte wurden in Deutschland bisher nicht gestellt.“

11. Was ist aus Sicht der Bundesregierung zur notwendigen Reform des CDM weiterhin zu tun?

Die Weiterentwicklung des CDM ist Teil der Verhandlungen über die Ausgestaltung eines umfassenden und ambitionierten künftigen Klimaschutzabkommens. Wesentliches Ziel ist es, die Zusätzlichkeitsprüfung weiter zu verbessern.

- Da die Zusätzlichkeitsprüfung im Detail durch die Validierer erfolgt, ist es notwendig, ihre Unabhängigkeit zu stärken (siehe Antwort zu Frage 9).
- Zur Prüfung der Zusätzlichkeit sollten dort, wo es möglich ist, auch standardisierte Baselines/Benchmarks herangezogen werden (siehe die Antworten zu den Fragen 6 und 7).

- Die Prüfung, ob ein CDM-Projekt den Gastgeberstaat dabei unterstützt, eine nachhaltige Entwicklung zu erreichen, obliegt momentan allein den Gastgeberstaaten. Deren Souveränität und Verantwortung ist anzuerkennen. Jedoch ist zu prüfen, inwieweit die Transparenz und die fachliche Qualität dieser Nachhaltigkeitsprüfung verbessert werden kann.

12. Wo sieht die Bundesregierung im Zusammenhang mit dem CDM die Zukunft der sogenannten freiwilligen Klimaschutzmaßnahmen in Schwellen- und Entwicklungsländern?

Der CDM sollte künftig verstärkt so eingesetzt werden, dass er auch Anreize schafft für weitergehende Klimaschutzmaßnahmen in wirtschaftlich fortgeschritteneren Schwellen- und Entwicklungsländern. Die Bundesregierung setzt sich daher unter anderem für die Schaffung neuer Marktmechanismen ein, die auf den Erfahrungen des CDM aufbauen und über die Projektebene hinausgehen.

Eine wichtige Funktion nimmt dabei der programmatische Ansatz im CDM, die sogenannten Programme of Activities (PoA) ein, den die Bundesregierung aus Mitteln der CDM-/JI-Initiative des BMU im Rahmen des PoA-Support-Centers bei der KfW Bankengruppe fördert.



