

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Eva Bulling-Schröter, Birgit Menz, Ralph Lenkert, Hubertus Zebel und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/13169 –**

Manipulation bei flexiblen Klimaschutzmechanismen und ihre Zukunft unter dem Pariser Abkommen

Vorbemerkung der Fragesteller

Zu den flexiblen Instrumenten des Kyoto-Protokolls und anschließender Abkommen im Rahmen des United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) gehören der „Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung“ (Clean Development Mechanism – CDM) und die „Gemeinsame Umsetzung“ (Joint Implementation – JI). Sie ermöglichen es privaten und staatlichen Investoren aus Industriestaaten, für Klimaschutzinvestitionen in Entwicklungsländern (CDM) oder in anderen Industriestaaten (JI) Emissionsgutschriften zu erhalten. Diese Emissionszertifikate können mit eigenen Einsparverpflichtungen verrechnet oder verkauft werden.

In der Vergangenheit haben mehrere Studien festgestellt, dass die vielfältigen Manipulationsmöglichkeiten des CDM die Klimaschutzziele des Kyoto-Protokolls und von nationalen bzw. regionalen Emissionshandelssystemen untergräbt (etwa „Is the CDM fulfilling its environmental and sustainable development objectives? An evaluation of the CDM and options for improvement“, Studie des Öko-Instituts e. V. im Auftrag des World Wide Fund for Nature – WWF). Zu solchen Emissionshandelssystemen zählt das Europäische Emissionshandelssystem (EU ETS). Viele CDM-Projekte verstoßen nach Auffassung der Fragesteller gleichzeitig seit vielen Jahren gegen weitere Nachhaltigkeitskriterien und/oder in der Umsetzung gegen Menschenrechte (vgl. u. a. Kill, „Ökonomische Bewertung von Natur“, Rosa-Luxemburg-Stiftung, 2015, www.rosalux.de, oder Witt/Moritz, „CDM – saubere Entwicklung und dubiose Geschäfte“ in „Ablasshandel gegen Klimawandel?“, VSA-Verlag 2004).

Durch Manipulationen von Projekten im Rahmen des CDM wurde und wird ein erhebliches Volumen an so genannten faulen Emissionsgutschriften aus Entwicklungsländern in das Europäische Emissionshandelssystem transferiert. Diese Emissionsrechte führen – werden sie genutzt – zu einem Mehrausstoß an Klimagasen in Europa, der nicht durch einen entsprechenden Minderausstoß in den Entwicklungsländern gedeckt ist (ebenda). In der Summe führt dies zu einem globalen Mehrausstoß von Treibhausgasen.

Auch im Rahmen der JI-Projekte gab es erheblichen Missbrauch zu Lasten des Klimaschutzes. Nach einer Studie des Stockholm Environment Institute: „Has Joint Implementation reduced GHG emissions? Lessons learned for the design of carbon market mechanisms“ (2015) www.sei-international.org, könnten die globalen Treibhausgasemissionen durch mangelhafte JI-Projekte um etwa 600 Millionen Tonnen CO₂ gestiegen sein. Das wäre mehr, als Großbritannien in einem Jahr verursacht.

Eine jüngst veröffentlichte Studie des Öko-Instituts, Stockholm Environment Institute und der INFRAS AG unter dem Titel „How additional is the Clean Development Mechanism? (siehe <https://ec.europa.eu>)“, beauftragt von der DG CLIMA der Europäischen Kommission, hat nun erneut die ökologische Integrität der Projekte des Clean Development Mechanism (CDM) untersucht. Die Autoren schätzen darin, dass 85 Prozent der Projekte und 73 Prozent der Gutschriftenmenge (Certified Emission Reduction – CER) zwischen 2013 und 2020 eine geringe Wahrscheinlichkeit haben, die Umweltintegrität zu gewährleisten. Diese Projekte führen zu keinem oder lediglich zu einem geringen zusätzlichen Klimaschutznutzen, den es ohne die Projekte nicht gegeben hätte. Dagegen hätten nur 2 Prozent der Projekte und 7 Prozent der Gutschriftenmenge eine hohe Wahrscheinlichkeit, die Umweltintegrität zu gewährleisten.

Hauptbotschaft der Studie ist es also, dass für quasi alle Typen von Projekten, mit Ausnahme von Industriegasprojekten (die wiederum nach anderen Veröffentlichungen gravierende Probleme in Form von so genannten perversen Anreizen hatten, siehe Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, „Industriegasprojekte in CDM und JI – Wie geht es weiter in Zeiten der Krise?“, www.carbon-mechanisms.de), schwer nachweisbar sei, dass sie das Kriterium der so genannten Zusätzlichkeit (Additionality) erfüllen. Ein solches Ergebnis ist eine verheerende Bilanz auch hinsichtlich des CDM-Zertifizierungs- und Monitoring-Systems der Vereinten Nationen unter dem UN-FCCC, denn dieses Kriterium beschreibt die Zusätzlichkeit von Emissionsreduktionen als Voraussetzung für die Anerkennung von CDM-Projekten.

Nach dem Übereinkommen von Paris, der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen vom 12. Dezember 2015 (Pariser Klima-Abkommen) als Nachfolger des Kyoto-Protokolls, soll es in Bezug auf Kohlenstoffmärkte künftig sowohl „Cooperative Approaches“ nach den Artikeln 6.2 und 6.3 als auch einen „Sustainable Development Mechanism“ (SDM) nach den Artikeln 6.4 bis 6.7 geben. Eine weitere Kooperationsform nach den Artikeln 6.8 und 6.9 wird nicht als Marktmechanismus beschrieben.

Die maltesische EU-Ratspräsidentschaft und die Europäische Kommission nehmen in ihrem am 21. März 2017 verabschiedeten Standpunkt zu Leitlinien und Umsetzungen des Artikels 6 des Pariser Klima-Abkommens die Position ein, dass mit der Etablierung eines „Sustainable Development Mechanism“ nach Artikel 6.4 des Pariser Abkommens die Kyoto Mechanismen nach der zweiten Kyoto-Verpflichtungsperiode nicht mehr weitergeführt werden sollten.

Im Oktober 2016 hat die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) einen marktbasierten Mechanismus zum Klimaschutz namens „Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation“ (CORSIA) verabschiedet. Danach soll das Wachstum des internationalen Flugverkehrs ab 2020 „CO₂-neutral“ erfolgen. Allerdings soll das Herstellen dieser Neutralität im Wesentlichen auf Kompensationsmechanismen basieren. Dafür in Frage kämen u. a. Emissionsgutschriften aus CDM oder SDM. Daraufhin hat die Europäische Kommission vorgeschlagen, das EU ETS auf Flüge zwischen den europäischen Mitgliedstaaten zu begrenzen.

1. Kann die Bundesregierung die Hauptergebnisse der Studie „How additional is the Clean Development Mechanism?“ nachvollziehen?

Wenn nicht, welche Ergebnisse der Studie kann sie nicht nachvollziehen, und warum?

Es handelt sich bei der genannten Studie um eine von vielen Studien zum Clean Development Mechanism (CDM). Unterschiedliche Autoren kommen in der Bewertung des CDM zu verschiedenen Ergebnissen. Aufgrund der in der Studie weitreichenden Kritik am CDM hat die Bundesregierung Experten um eine Durchsicht der Studie gebeten. Die Ergebnisse dieser Durchsicht wurden den Autoren der Studie und der EU zur Verfügung gestellt.

2. Unterstützt die Bundesregierung vor dem Hintergrund des mehrfach in Studien nachgewiesenen Potentials des CDM, die ökologische Integrität von Emissionshandelssystemen zu untergraben, die Entwicklung eines CDM-ähnlichen Instruments unter den Artikeln 6.4 bis 6.7 des Pariser Klima-Abkommens in Form eines sogenannten Sustainable Development Mechanism (SDM)?

Die Bundesregierung unterstützt die Entwicklung eines Mechanismus nach Artikel 6.4; die Bezeichnung SDM wird in den Verhandlungen nicht verwendet. Den Mechanismus würde die Bundesregierung nicht als „CDM-ähnlich“ bezeichnen. Wesentliches Kennzeichen des neuen Mechanismus ist die Unterstützung der Partnerländer bei Maßnahmen zur Steigerung ihrer nationalen Ambitionen, der Bestimmung und Abgrenzung der Minderungsleistung im Verhältnis zur Eigenleistung des Partnerlandes, die im NDC (National Determined Contribution) festgelegt ist, sowie die Unterstützung einer nachhaltigen Entwicklung. Erst wenn diese Ziele erreicht wurden, dürfen Emissionszertifikate grenzüberschreitend gehandelt werden. Gegenüber dem Artikel 6.2 besteht hierbei der Vorteil, dass die Maßnahmen und der Transfer von Emissionszertifikaten durch die United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) überwacht werden.

Im europäischen Emissionshandel ist für die 4. Handelsperiode die Nutzung von internationalen Zertifikaten nicht vorgesehen.

3. Worin sollen sich der bisherige CDM und der angedachte SDM unterscheiden
 - a) nach Kenntnis der Bundesregierung über den internationalen Verhandlungsstand,
 - b) nach Auffassung der Bundesregierung über die künftige Ausgestaltung des SDM bzw. des Artikels 6 des Pariser Klima-Abkommens?

Die Fragen 3a und 3b werden gemeinsam beantwortet.

Artikel 6 stellt mit seiner Forderung nach Ambitionssteigerung in Artikel 6.1 einen Paradigmenwechsel dar. Denn in der Gesamtbilanz der Minderungsmaßnahme muss ein zusätzlicher Minderungseffekt eintreten. Die Festlegungen des Übereinkommens von Paris (ÜvP) unterscheiden sich für die Marktmechanismen wesentlich von Festlegungen des Kyoto Protokolls. Die Bundesregierung kann aber die genaue Ausgestaltung der Artikel 6 – Mechanismen nicht vorhersehen. Die Ausgestaltung der Richtlinien und Regeln für die Umsetzung von Artikel 6 des ÜvP ist Gegenstand der derzeitigen Verhandlungen. Der Entwurf eines entsprechenden Beschlusstextes wird für die 24. Vertragsstaatenkonferenz im Jahr 2018 (COP24) angestrebt.

4. Welche Position hat die Bundesregierung zur Ausgestaltung der „Cooperative Approaches“ nach den Artikeln 6.2 und 6.3 des Pariser Klima-Abkommens?

Die Bundesregierung setzt sich im Rahmen der in der EU abgestimmten Position für hohe Standards der Umweltintegrität ein. Dazu gehören unverzichtbare Regelungen zu den Fragen: a) welche Minderungsleistungen wann angerechnet werden dürfen und b) wie Doppelzählung von Emissionszertifikaten ausgeschlossen werden kann. Die Nutzung des Artikels 6.2 soll dem Artikel 6.1 entsprechend der Ambitionssteigerung dienen. Da der Artikel 6.2 aber im Gegensatz zu Artikel 6.4 keine Überprüfung der UNFCCC vorsieht, setzt sich die Bundesregierung gemeinsam mit anderen Staaten für die Entwicklung von zusätzlichen Standards der Umweltintegrität ein, zu deren Einhaltung sich die Kooperationspartner verpflichten sollen.

5. Welche Vorstellungen hat die Bundesregierung zu weiteren möglichen neuen flexiblen Mechanismen unter Artikel 6 des Pariser Klima-Abkommens?

Die Bundesregierung hat die Absicht, Marktmechanismen unter dem ÜvP zu entwickeln, die den unter 3 und 4 beschriebenen qualitativen Aspekten entsprechen. Die Bundesregierung setzt sich deshalb in den UNFCCC-Verhandlungen dafür ein, dass alle international transferierten Minderungsleistungen die Anforderungen des Artikels 6 des Paris Abkommens erfüllen müssen. Klimaprojekte, die unter dem CDM begonnen wurden, können deshalb nicht unter den Regularien des Kyoto-Protokolls fortgeführt werden. Inwieweit diese Klimaschutzprojekte die Anforderungen des Artikels 6.4 erfüllen können, muss in jedem Einzelfall im Rahmen der Verfahren des ÜvP geprüft werden

6. Plant die Bundesregierung, die Ergebnisse der aktuellen, im Auftrag der Europäischen Kommission erstellten Studie von Öko-Institut, Stockholm Environment Institute und INFRAS in die jetzigen Verhandlungen zu Artikel 6 des Pariser Klima-Abkommens einfließen zu lassen?

Die Studie wurde von der EU-Kommission vor dem Beschluss des Paris Abkommens beauftragt und konnte deshalb nicht die Fragestellungen des Artikels 6 abdecken. Insofern in den internationalen Klimaverhandlungen die Erfahrungen der Kyoto Mechanismen berücksichtigt werden sollen, fließen aber alle Studien in den Gesamtdiskurs ein.

7. Wie will die Bundesregierung sicherstellen, dass das Kriterium der Zusätzlichkeit in neuen flexiblen Mechanismen unter Artikel 6 des Pariser Klimaabkommens gesichert wird, insbesondere beim angedachten SDM?
8. Wie will die Bundesregierung sicherstellen, dass das Kriterium der ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit in neuen flexiblen Mechanismen unter Artikel 6 des Pariser Klimaabkommens gesichert wird?

Die Fragen 7 und 8 werden gemeinsam beantwortet.

Das Paris-Abkommen definiert keine „neuen flexiblen Mechanismen“. Sollten die internationalen Kooperationsmechanismen nach Artikel 6 gemeint sein, so wird auf die Antwort zu den Fragen 3 und 4 verwiesen.

9. Beabsichtigt die Bundesregierung, anstatt Treibhausgasemissionen vollständig in Deutschland zu mindern, Minderungen auch durch Mechanismen nach Artikel 6 des Pariser Klimaabkommens abzurechnen, um nationale Klimaschutzziele oder internationale Verpflichtungen zu erfüllen?

Die Treibhausgaseminderungen nach Klimaschutzplan 2050 (KSP 2050) sowie die derzeitigen 2030 Ziele der EU sind als interne Ziele, also ohne die Nutzung von transferierten Emissionsrechten aus internationalen Klimaschutzprojekten, definiert. Es ist Position der Bundesregierung, eine Ambitionssteigerung der EU, auch unter Einbeziehung von Kooperationsmöglichkeiten, offenzuhalten.

Darüber hinaus kompensiert die Bundesregierung die Klimawirkung der unvermeidbaren Treibhausgasemissionen von Dienstreisen und Dienstfahrten. Diese Minderung ist freiwillig und wird nicht der internationalen Minderungsverpflichtung angerechnet. Die Kompensation erfolgt mit Zertifikaten aus hochwertigen CDM-Projekten, die über den reinen Ausgleich von Treibhausgasemissionen hinausgehen und positive Impulse für eine nachhaltige Entwicklung setzen. Hierbei handelt die Bundesregierung nach dem Grundsatz, dass es für das Klima besser ist, nicht vermeidbare THG-Emissionen zu kompensieren. Sie wirbt dafür, dass auch andere Akteure dies tun. Die THG-Emissionen der COP23 werden ebenso kompensiert. Weitere Informationen zu den ausgewählten CDM-Projekten finden Sie auf der Website der Deutschen Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (DEHSt) (online unter www.dehst.de/DE/Klimaschutzprojekte-durchfuehren/Freiwillige-Kompensation/Dienstreisen-der-Bundesregierung/Kompensationsjahr-2014/2014-node.html).

Für eine Nutzung ab dem Jahr 2020 von Emissionszertifikaten unter Artikel 6 zu Kompensation nicht vermeidbarer Emissionen sind robuste Regeln für die Vermeidung von Doppelzählungen und die Feststellung der zusätzlichen Minderungsleistung nötig.

10. Welche Rolle soll nach Auffassung der Bundesregierung Artikel 6 des Pariser Klimaschutz-Abkommens in der Dekarbonisierung des Europäischen und internationalen Luftverkehrssektors spielen?
11. Hält die Bundesregierung den CDM bzw. den SDM für geeignete Kompensationsmechanismen für die CORSIA?

Die Fragen 10 und 11 werden gemeinsam beantwortet.

Artikel 6 kommt im Zusammenhang mit dem Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA) eine Rolle zu. Die Kriterien für die Nutzung von Emissionseinheiten in CORSIA werden derzeit noch verhandelt.

Ziel der Bundesregierung ist es, dass im Rahmen von CORSIA Fluggesellschaften auf hochwertige Minderungen aus einem UN-überwachten Mechanismus nach Artikel 6.4. zurückgreifen können.

Marktbasierte Instrumente schaffen grundsätzlich einen regulatorischen Rahmen, der Anreize für Investitionen in effizientere und klimafreundlichere Technologien setzt, vor allem unter der Annahme von steigenden Preisen für Zertifikate aus Kompensationsprojekten. Die erforderliche Emissionsminderung und Dekarbonisierung des Luftverkehrssektors muss über deutliche technologische Fortschritte (bspw. im Flugzeugbau, bei alternativen Antrieben und Kraftstoffen) und operationelle Maßnahmen selbst erreicht werden.

