

## Antwort

### der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Violetta Bock, Luigi Pantisano, Marcel Bauer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke  
– Drucksache 21/4191 –**

### **Nutzung internationaler Emissionsgutschriften nach Artikel 6 des Pariser Übereinkommens**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Das UN-Klimaschutzübereinkommen von Paris (Pariser Übereinkommen) aus dem Jahr 2015 soll Staaten und Unternehmen die Möglichkeit geben, internationale Emissionsgutschriften grenzüberschreitend und kooperativ zu nutzen, um nationale Klimaziele zu erreichen. In Übereinstimmung mit Kritik aus indigenen Bevölkerungen in betroffenen Regionen (<https://taz.de/CO2-Zertifikat-e/16131289/>) halten die Fragestellenden dies für einen neokolonialen Ansatz, durch den Länder unter ökonomischem Zwang durch Flächenkonkurrenzen den Anreiz bekommen, die Erreichung anderer Ziele hintanzustellen. Demnach ist auch die Ausgestaltung der Mechanismen umstritten, da bisherige Erfahrungen mit internationalen Emissionsgutschriften erhebliche Risiken für die ökologische Integrität, die Zielerreichung und die Glaubwürdigkeit des Klimaschutzes allgemein offengelegt haben. Das neue EU-Klimaschutzziel für 2040 soll es nun teilweise erlauben, diese Gutschriften auf das Emissionsminderungsziel anzurechnen. Dies wirft aus Sicht der Fragestellenden zusätzliche Fragen nach der Eignung, der Funktionsweise und den Konsequenzen der Nutzung dieses Instruments auf.

Nach Artikel 6 des Pariser Übereinkommens können Länder und Ländergruppen „freiwillige“ Kooperationen nutzen, um jene nationale Klimaziele zu erreichen, die sie mittels national festgelegter Beiträge (Nationally Determined Contributions (NDC)) an die Vereinten Nationen übermittelt haben. Die im Ausland durch Klimaschutzprojekte erzeugten Emissionsgutschriften sind unter bestimmten Bedingungen anrechenbar auf die NDC-Ziele. Dabei legt Artikel 6 Absatz 1 des Pariser Übereinkommens (Artikel 6.1) jedoch eindeutig fest, dass Artikel 6 nur dann angewendet werden kann, wenn dies zu „höheren Ambitionen“ bei den nationalen Klimaschutzanstrengungen führt.

Artikel 6.1 kann aus Sicht der Fragestellenden als Lehre aus dem dramatischen Scheitern der flexiblen Instrumente des Kyoto-Protokolls gelesen werden. Damals gelangten über den Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (Clean Development Mechanism (CDM)) und die Gemeinschaftsreduktion (Joint Implementation (JI)) große Mengen an Emissionsgutschriften aus dem „Globalen Süden“ und aus anderen Industriestaaten ins Europäische Emissionshandelssystem für Energiewirtschaft und Industrie (EU-ETS)

([www.umweltbundesamt.de/daten/klima/internationale-marktmechanismen#entwicklung-von-cdm-und-ji](http://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/internationale-marktmechanismen#entwicklung-von-cdm-und-ji)). Das Problem dieser von den Vereinten Nationen ausgestellten Zertifikate war jedoch, dass sie überwiegend keinen zusätzlichen Klimaschutz bewirkten. Viele der geförderten Projekte hätten auch ohne CDM oder JI stattgefunden ([www.sei.org/mediamanager/documents/Publications/Climate/SEI-WP-2015-07-JI-lessons-for-carbon-mechs.pdf](http://www.sei.org/mediamanager/documents/Publications/Climate/SEI-WP-2015-07-JI-lessons-for-carbon-mechs.pdf)). Statt echte Emissionsreduktionen im „Globalen Süden“ zu ermöglichen, um im gleichen Umfang höhere Emissionen im „Globalen Norden“ zuzulassen – ein ohnehin problematischer Mechanismus (Deutsche Umwelthilfe (DUH), Kritik am Handel mit Emissionsgutschriften) – entstanden zusätzliche Emissionsrechte, denen kein realer Klimaschutz gegenüberstand. Wären diese Zertifikate in Energieerzeugungs- oder Industrieprozessen vollständig aktiviert worden, hätten diese vermeintlichen Klimaschutzinstrumente global zu zusätzlichen Treibhausgasemissionen geführt.

Die sehr niedrigen Preise dieser in EU-Emissionsrechte (European Union Allowance) umtauschbaren Emissionsgutschriften trugen entscheidend zum gigantischen Überschuss an EU-Emissionsrechten im EU-ETS und zu deren starken Preisverfall bei. Ein Beitrag, der auf 1,6 Milliarden überschüssiger Zertifikate geschätzt wurde, die 1,6 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent entsprechen (Agora Energiewende [2015]: Die Rolle des Emissionshandels in der Energiewende. Perspektiven und Grenzen der aktuellen Reformvorschläge.). Der EU-ETS wurde durch diese Überschüsse in der zweiten und dritten Handelsperiode (2008 bis 2012, bzw. 2013 bis 2020) unwirksam. Erst mit den EU-ETS-Reformen der Jahre 2017 und 2020 sowie der Reform im Jahr 2022 im Rahmen der Umsetzung des Fit-for-55-Pakets der EU-Kommission konnte die Anrechnung von Auslandszertifikaten im EU-ETS gestoppt und konnten Überschüsse schrittweise abgebaut werden. Das Instrument wurde als wichtiges Steuerungsinstrument der EU-weiten Treibhausgasemissionen wieder wirksam.

Das Pariser Übereinkommen sieht auch weitere Möglichkeiten zur Erreichung von Klimaschutzzielen vor. So können die Vertragsstaaten gemäß Artikel 6 Absatz 2 des Pariser Übereinkommens (Artikel 6.2) direkt miteinander kooperieren. Dabei ist es möglich, dass Minderungsmaßnahmen in einem Land umgesetzt werden und die daraus resultierenden Minderungsmengen in ein anderes Land transferiert und dort gegen das nationale Klimaschutzziel angerechnet werden. Der Mechanismus nach Artikel 6 Absatz 4 des Pariser Übereinkommens (Artikel 6.4) wiederum ermöglicht es Unternehmen, Zertifikate aus einzelnen Projekten zu nutzen. Es gilt daher als Nachfolgeinstrument zum CDM, obwohl er in einer veränderten Architektur eingebettet ist: Im Gegensatz zum früheren betrugsanfälligen CDM, in dem massenhaft „faule“ Emissionsminderungszertifikate in die Emissionshandelsmärkte der Industrieländer strömten ([www.deutschlandfunk.de/faule-zertifikate-ermoeglichen-tricksereien-beim-klimaschutz-100.html](http://www.deutschlandfunk.de/faule-zertifikate-ermoeglichen-tricksereien-beim-klimaschutz-100.html)), besteht nun ein gewisser Anreiz für Regierungen außereuropäischer Partnerländer, die ökologische Integrität solcher Kooperationsprojekte genauer zu kontrollieren. Der Grund dafür ist, dass sie jetzt unter dem Pariser Übereinkommen – anders als unter dem Kyoto-Regime – eigene Emissionsziele haben. Steht hinter den gemeldeten Treibhausgasminderungen der Projekte kein realer Klimaschutz, können sich aus der Übertragung generierter Emissionsrechte an Unternehmen in Industriestaaten negative Folgen für die Zielerfüllung der Gastländer ergeben. Denn bei einer korrekten Buchführung, die Doppelzählungen vermeidet, müsste das den Gastländern zur Verfügung stehende Emissionsbudget genau um die Menge der übertragenen Emissionsrechte gekürzt werden ([www.rosalux.de/news/id/45278/neues-scheunentor-fuer-missbrauch-oder-kooperations-instrument](http://www.rosalux.de/news/id/45278/neues-scheunentor-fuer-missbrauch-oder-kooperations-instrument)).

Durch das sogenannte Sustainable Development Tool (<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/A6.4-SBM014-A04.pdf>), das im Rahmen der Ausgestaltung von Artikel 6.4 des Pariser Übereinkommens entwickelt wurde, sollen Beiträge von Klimaschutzprojekten zur nachhaltigen Entwicklung und mögliche Trade-offs wie auch negative soziale, ökologische oder wirtschaftliche Auswirkungen standardisiert erfasst und öffentlich zugänglich gemacht wer-

den. Die Projektentwickler sind aufgefordert, Maßnahmen zur Minderung von Risiken zu entwickeln.

Klimaschutz- und Entwicklungsorganisationen sowie wissenschaftliche Einrichtungen weisen aber darauf hin, dass in den Mechanismen von Artikel 6 weiterhin Risiken bezüglich deren ökologischen Integrität lauern ([www.oeko.de/publikation/environmental-integrity-under-article-6-of-the-paris-agreement/](http://www.oeko.de/publikation/environmental-integrity-under-article-6-of-the-paris-agreement/)). Darüber hinaus gibt es Bedenken, inwieweit bei Auslandsprojekten Menschenrechte verletzt oder eingeschränkt werden können, insbesondere in Bezug auf Landrechte und die Zugänglichkeit der Beschwerdemechanismen. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der Universität Oxford haben hierzu Good-Practice-Prinzipien entworfen, die dabei helfen sollen, Artikel 6 verantwortungsbewusst umzusetzen, die Klimaschutzintegrität zu gewährleisten, hohe ökologische und soziale Schutzmaßnahmen aufrechtzuerhalten und die Ambitionen im Einklang mit den übergeordneten Zielen des Pariser Abkommens zu halten ([www.smithschool.ox.ac.uk/research/article-6](http://www.smithschool.ox.ac.uk/research/article-6)).

Nicht zuletzt sehen sie die Gefahr, dass nationale Minderungspotenziale für Treibhausgase in den Industrieländern vernachlässigt werden, wenn sich Tore für den Import von preiswerteren Emissionsgutschriften weit öffnen (<https://background.tagesspiegel.de/energie-und-klima/briefing/grosse-hoffnung-begrenzter-nutzen-klimaschutz-mit-hilfe-von-internationalen-co2-zertifikaten>). Sie verweisen auch auf nicht marktbasierende Ansätze internationaler Zusammenarbeit im Klimaschutz nach Artikel 6 Absatz 8 des Pariser Übereinkommens (Artikel 6.8), welche zu wenig im Fokus stünden (<https://static1.squarespace.com/static/610ffde0dd5c39015edc6873/t/69039ba2fa4894315ccd1d08/1761844130792/Revisiting+Article+6.8.pdf>).

Im Ergebnis des Trilogs zwischen dem Rat der EU-Mitgliedstaaten, der EU-Kommission und dem Europäischen Parlament zum Klimaschutzziel 2040 (Ratsdokument 16658/25 vom 12. Dezember 2025) strebt die EU eine Treibhausgasreduzierung um 90 Prozent bis zum Jahr 2040 gegenüber dem Jahr 1990 an. Auf dieses neue EU-Zwischenziel auf dem Weg zur Klimaneutralität sollen jedoch „hochwertige internationale Gutschriften gemäß Artikel 6 des Pariser Abkommens“ in Höhe von 5 Prozent der Emissionsmenge von 1990 anrechenbar sein. Das geschah entgegen dem Rat des European Scientific Advisory Board on Climate Change, der empfahl, auf die Nutzung von Emissionsgutschriften unter Artikel 6 zu verzichten ([https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/20250602\\_european-climate-law\\_advice-for-publication.pdf](https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/20250602_european-climate-law_advice-for-publication.pdf)). Auch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler und klimapolitische Thinktanks bemängeln, dass der Artikel 6 als Instrument zur Ambitionssteigerung zu verstehen ist und nicht als Flexibilitätsmechanismus für nationale Klimaschutzbemühungen, bei dem das ursprüngliche nationale Ambitionsniveau von 90 auf 85 Prozent Emissionsminderung bis 2040 gegenüber 1990 abgesenkt werden soll (<https://climateactiontracker.org/about/who-we-are/> und <https://caneurope.org/letter-eu-2040-climate-target/>).

Die volle Nutzung dieser Gutschriften wäre laut Trilog-Einigung ab 2036 nach einer Pilotphase in den Jahren 2031 bis 2035 möglich. Entsprechend dem EU-Klimaschutzgesetz müsste die Nutzung spätestens 2049 enden, da die Klimaneutralität im Jahr 2050 nur mit nationalen Maßnahmen erreicht werden darf. Aus diesen Eckwerten ergibt sich ein Interpretationsspielraum darüber, welche Menge an Gutschriften nach Artikel 6 maximal kumulativ innerhalb der EU anrechenbar wäre und welche Qualität die Gutschriften haben müssen. Inwieweit die Nutzung von Auslandsgutschriften auch im EU-ETS möglich wäre, bleibt bislang ebenfalls unklar. Eine Nutzung würde unter anderem erlauben, die nötige Transformation der Energiewirtschaft unnötig zu verschieben, Lock-in-Effekte ermöglichen und könnte die Gesamtkosten der Transformation erhöhen.

1. Welche kumulative Menge an internationalen Gutschriften in Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente wäre im Ergebnis des Trilogs nach Auffassung der Bundesregierung das theoretisch maximale Volumen an in der EU nutzbaren internationalen Gutschriften nach Artikel 6 im Zeitraum der Jahre 2036 bis 2044?

Laut Artikel 4(5)(a) des novellierten EU-Klimagesetzes dürfen internationale Gutschriften im Umfang von bis zu 5 Prozent der 1990-Emissionen auf das 2040-Ziel angerechnet werden. Die Einzelheiten werden in den entsprechenden EU-Rechtsakten zu regeln sein. Hierzu zählen insbesondere die Herkunft, die Qualitätskriterien und andere Bedingungen für den Erwerb und die Verwendung solcher Gutschriften, die laut novelliertem EU-Klimagesetz im Unionsrecht zu regeln sind. Aus Sicht der Bundesregierung sollen die internationalen Gutschriften als Sicherheitsnetz für die Erreichung der Klimaziele fungieren.

2. Welche Anforderungen sollten nach Auffassung der Bundesregierung an die Herkunft, die Qualitätskriterien und andere Bedingungen für den Erwerb und die Verwendung solcher in Frage 1 genannter Gutschriften gestellt werden?

Auf der Maßnahmenebene sollten Qualitätskriterien definiert werden, die die Zusätzlichkeit, Permanenz und Umwelt- und Sozialstandards sicherstellen. Insbesondere der UN-Kreditierungsmechanismus (sog. Paris Agreement Crediting Mechanism, PACM, Artikel 6.4) hat diesbezüglich verbindliche Anforderungen definiert. Die Bundesregierung empfiehlt daher PACM als Qualitäts-Benchmark zu definieren.

Wichtig ist auch, dass die EU beim Ankauf von Minderungseinheiten weder die Klimaziele der Entwicklungsländer untergräbt, indem zu viele Minderungseinheiten ausgestellt werden (»overselling« [www.oeko.de/publikation/practical-strategies-to-avoid-overselling/](http://www.oeko.de/publikation/practical-strategies-to-avoid-overselling/)), noch einen Anreiz setzt, dass Länder im Vorfeld ihre Nationally Determined Contributions (kurz NDC) mit geringerer Ambition vorlegen, um möglichst viele Minderungseinheiten verkaufen zu können. Diese Risiken lassen sich vermeiden, indem die Partnerländer bestimmte Rahmenbedingungen erfüllen müssen, wie beispielsweise die Erreichung eines robusten NDC hinsichtlich Ambition, Abdeckung (alle Sektoren umfassend) und ambitionierte inländische Klimapolitiken für deren Umsetzung.

3. Wie soll sich nach Kenntnis der Bundesregierung die im Trilog vereinbarte Pilotphase von 2031 bis 2035 gestalten, und was ist das Ziel dieser Phase?
  - a) Was zeichnet aus Sicht der Bundesregierung einen Erfolg dieser Phase aus?
  - b) Was geschieht, falls diese nicht erfolgreich ist?

Die Fragen 3 bis 3b werden zusammen beantwortet.

Mit der Pilotphase soll der internationale Markt für hochwertige, integrale Projekte angestoßen werden. Die Einzelheiten werden in den entsprechenden EU-Rechtsakten zu regeln sein.

4. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung der Fragestellenden, dass bei einer erfolgreichen Pilotphase zwischen den Jahren 2031 bis 2035 die reguläre Nutzungsphase für die Gutschriften nach Artikel 6 im Jahr 2036 unmittelbar mit dem vollen Umfang von Emissionsgutschriften in Höhe von rechnerisch 5 Prozent der Treibhausgasemissionen von 1990 beginnen könnte, also mit Gutschriften in einem Volumen von etwa 242 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente jährlich in der gesamten EU und 63 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente pro Jahr in der Bundesrepublik Deutschland?

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

5. Werden in der Pilotphase nach Kenntnis der Bundesregierung keine Gutschriften zur Nutzung in der EU generiert, oder sind sie in dieser Phase nur nicht anrechenbar auf Klimaziele, und wenn Zweiteres zutrifft, werden sie nach Ablauf der Pilotphase anrechenbar sein?

Gemäß den internationalen Accountingregeln der UNFCCC ist kein „banking“ zwischen den NDC-Phasen erlaubt, d. h. generierte Gutschriften in der Pilotphase können nicht auf das 2040-Ziel der EU angerechnet werden. Eine Pilotphase, wie aktuell vorgeschlagen, kann sehr sinnvoll sein, um hochwertige Projekte aufzusetzen, die ab dem Jahr 2036 Zertifikate zur Verfügung stellen.

6. Teilt die Bundesregierung die Besorgnis der Fragestellenden, dass es nach umfangreicher Gutschriftennutzung in den diesbezüglich „fetten“ Jahren 2036 bis 2040 sehr schwierig werden könnte, wieder auf dem „mageren“ Pfad ab 2041 zu wechseln, an dessen Ende im Jahr 2050 eine Klimaneutralität gänzlich ohne Nutzung von Emissionsgutschriften nach Artikel 6 stehen müsste?
  - a) Wenn ja, welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus dieser Gefahr?
  - b) Wenn nein, warum?

Die Fragen 6 bis 6b werden zusammen beantwortet.

Das novellierte EU-Klimagesetz enthält weiter das Ziel der EU-internen Treibhausgasneutralität für das Jahr 2050. Damit ist Planungssicherheit für die Ausrichtung politischer Maßnahmen nach dem Jahr 2040 gegeben.

7. Wie steht die Bundesregierung zu dem Vorwurf von wissenschaftlichen Einrichtungen und Thinktanks, dass mit der Nutzung von Artikel 6 in der im Trilog vorgesehenen Form ein Verlust an Glaubwürdigkeit für die EU und ihre Mitgliedstaaten zu befürchten sei, da das Übereinkommen von Paris Artikel 6 als Instrument zur Ambitionssteigerung verstehe und nicht als Flexibilitätsmechanismus für nationale Klimaschutzbemühungen, bei dem das ursprüngliche nationale Ambitionsniveau von 90 auf 85 Prozent Emissionsminderung bis 2040 gegenüber 1990 abgesenkt werden soll?

Für das innereuropäische Ziel kann die Nutzung internationale Gutschriften ein Aufweichen der Klima-Wirksamkeit bedeuten, da der Vermeidungsdruck innerhalb Europas abgeschwächt werden kann. Deshalb sollen die Gutschriften aus Sicht der Bundesregierung nur als Sicherheitsnetz fungieren. Die Nutzung von Art. 6 Gutschriften führt nicht zu einer Abschwächung des globalen Minderungspfads, weil die transferierten Emissionsminderungen (sog. Internationally Transferred Mitigation Outcomes, ITMOS) aus dem jeweiligen Emissionsinven-

tar des Partnerlandes abgezogen werden müssen, um in der EU anrechenbar zu sein (im Unterschied zur früheren Nutzung von CDM-Zertifikaten im EU ETS 1 unter dem Kyoto Protokoll). Für den PACM (Artikel 6.4) ist zudem verpflichtend eine automatische 2 Prozent Stilllegung von Zertifikaten für „Overall Mitigation of Global Emissions“ (OMGE) sowie 5 Prozent Beitrag zu Anpassungsfinanzierung für Entwicklungsländer vorgesehen.

8. Welche Gutschriften dürfen nach dem Trilog-Ergebnis und welche nach Auffassung der Bundesregierung in Europa bzw. Deutschland vorrangig genutzt werden – Gutschriften nach Artikel 6.2 und/oder Gutschriften nach Artikel 6.4, und warum?

Wenn die EU internationale Zertifikate für ihr NDC-Ziel nutzt, müssen diese nach den Regeln von Artikel 6 ÜvP (Übereinkommen von Paris) generiert und transferiert werden. Die Qualitätskriterien sind laut Europäische Klimagesetz (ECL) noch auf EU-Ebene zu definieren. Fest steht bislang nur, dass hochwertige Gutschriften berücksichtigt werden sollen.

9. Welche Defizite sieht die Bundesregierung hinsichtlich der Regeln und der Nutzung von Artikel 6.2 und Artikel 6.4 in Bezug auf (bitte nach 6.2 und 6.4 getrennt beantworten)
  - a) die Vermeidung von Doppelzählungen von Emissionsreduktionen,

In Artikel 6.2 sind die Berichtspflichten und Accountingregeln für den Transfer von Minderungseinheiten definiert. Die Regeln schließen Doppelanrechnungen von Emissionsminderungen aus. Für den internationalen Transfer der Minderungseinheiten aus Artikel 6.4 greifen auch die Regeln von Artikel 6.2.

- b) die Gewährleistung der Zusätzlichkeit von Emissionsreduktionen,

Unter Artikel 6.2 können Länder grundsätzlich eigene Vereinbarungen hinsichtlich der Qualitätskriterien treffen. Unter PACM gibt es verbindliche Anforderungen für die Sicherstellung der Zusätzlichkeit.

- c) die Gewährleistung der Dauerhaftigkeit von Emissionsreduktionen,

Der PACM hat Regeln für Senkenprojekte, um das Risiko der Nichtpermanenz einzuschätzen und entsprechend dem Risiko über ein „Bufferpool“ abzusichern. Unter Artikel 6.2 gibt es hierfür keine vergleichbaren verpflichtenden Regeln.

- d) eine transparente Governance,
  - e) starke Überwachungs-, Berichterstattungs- und Überprüfungsverfahren sowie

Die Fragen 9d) und 9e) werden zusammen beantwortet. Die Berichts- und Transparenzpflichten für Artikel 6 sind eingebettet in das Regelwerk der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC). Die beteiligten Staaten müssen detaillierte Informationen über ihre kooperativen Ansätze unter Artikel 6 an das Klimasekretariat übermitteln. Diese Berichte sind Teil des erweiterten Transparenzrahmens und enthalten Angaben zu den Fortschritten bei den NDCs. Des Weiteren gibt es eine technische Expertenüberprüfung, welche vom UN-Klimasekretariat koordiniert wird. Die Projektdurchführung unter PACM unterliegt zudem detaillierten Qualitätsanforderungen, deren Einhaltung durch das PACM-Aufsichtsgremium kontrolliert wird.

- f) wirtschaftliche, soziale und ökologische Zusatznutzen und Menschenrechtsschutzmaßnahmen im Rahmen der Projekte?

Unter PACM werden strikte Umwelt- & Sozial-Safeguards mit dem verpflichtenden „Sustainable Development Tools“ und dem Beschwerdemechanismus sichergestellt. Unter Artikel 6.2 gibt es hierfür keine vergleichbaren verpflichtenden Regeln.

10. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die in Artikel 6.4 festgelegten Kriterien ergänzt werden sollten, wie es das Trilog-Ergebnis zumindest (eingeschränkt durch das Wort „gegebenenfalls“) andeutet, und wenn ja, in welcher Weise sollten sie ergänzt werden?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

11. Wie hat sich die Bundesregierung bei den Verhandlungen im Trilog bezüglich der erfolglosen Forderung des EU-Parlaments verhalten, einen Verweis auf strengere Kriterien als die in Artikel 6.4 enthaltenen zur Nutzung der Emissionsgutschriften aus Artikel 6.4 in das Verhandlungsergebnis zu verankern, und warum?

Die Bundesregierung hat die Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments zur Präzisierung der hohen Qualität der internationalen Gutschriften im Rat der Europäischen Union unterstützt.

12. Werden nach Kenntnis der Bundesregierung Waldschutz und Landnutzungsprojekte im UN-Regelwerk von den Gutschriften aufgrund der vielfältigen methodischen Probleme (etwa zur Messung dauerhafter Treibhausgasbindungen) und systematischer Risiken hinsichtlich Landkonflikten ausgeschlossen, und wie ist der Stand der Verhandlungen zu diesem Themenkomplex in den Gremien des Pariser Abkommens?

Waldschutz- und Landnutzungsprojekte werden im UN-Regelwerk des Pariser Abkommens nicht ausgeschlossen, sind jedoch aufgrund methodischer Probleme und systematischer Risiken Gegenstand weiterer Verhandlungen. Mit der Einigung auf das Artikel 6 Regelwerk können wald-/landbasierte Emissionsminderungen auch als ITMOs gehandelt werden.

Im Jahr 2028 ist ein Review des Artikel 6.2 im Rahmen der internationalen Verhandlungen vorgesehen. Während Emissionsreduktionen (Reduction) und CO<sub>2</sub>-Entnahme (Removal) allgemein als Projektaktivität akzeptiert sind, ist das Thema „Avoidance-Credits“, welches sich auf hypothetische Emissionen beziehen, die nicht entstehen (z. B. vermiedene Emissionen durch Schutz eines Waldes), ein sehr strittiges Thema.

Unter PACM sind reine „Waldschutz“-Aktivitäten (Avoidance) wegen fehlender Zusätzlichkeit praktisch ausgeschlossen. Unter anderem Aufforstung, Wiederaufforstung und nachhaltige Waldbewirtschaftung sind mögliche Waldaktivitäten, die die Kriterien unter PACM erfüllen könnten. Mögliche Risiken hinsichtlich Landkonflikten werden unter PACM durch das verpflichtende Sustainable Development Tool und dem Beschwerdemechanismus minimiert.

13. Beabsichtigt die Bundesregierung, sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass bestimmte Projekttypen aufgrund ihrer Risiken in Gänze ausgeschlossen werden, wie dies etwa für Zertifikate aus Baumplantagen im CDM der Fall gewesen ist, oder aus Ländern, die grundsätzlich Menschenrechte, wie etwa die besonderen Rechte indigener Völker, nicht anerkennen, und wenn nein, warum nicht?

Grundsätzlich kann die EU/DEU als Käuferländer souverän entscheiden, welche Zertifikatstypen sie nutzen und mit welchen Ländern sie kooperieren wollen. Die Bundesregierung wird sich für hohe Qualitätsanforderungen hinsichtlich der Zusätzlichkeit, Permanenz und Umwelt- und Sozialstandards einsetzen.

14. Wie steht die Bundesregierung zu den im Vergleich zu Artikel 6.4 weitgehend fehlenden internationalen Standards und Methoden für Qualitätsanforderungen an Gutschriften sowie zur begrenzten internationalen Aufsicht und Transparenz unter Artikel 6.2, und welche Folgen sieht die Bundesregierung für Zusätzlichkeit und korrekte Quantifizierung unter Artikel 6.2?

Die Bundesregierung empfiehlt PACM als Qualitäts-Benchmark zu definieren.

15. Hält die Bundesregierung es für realistisch, dass die Preise für Artikel-6-Gutschriften je Tonne geminderter Treibhausgase deutlich niedriger liegen werden als die Kosten nationaler Klimaschutzmaßnahmen, sofern strenge Qualitätskriterien für die Entstehung dieser Gutschriften tatsächlich zur Anwendung kommen?
  - a) Oder sind nach Kenntnis der Bundesregierung umgekehrt schwache Qualitätskriterien Voraussetzung dafür, dass sich Artikel-6-Projekte für die Beteiligten finanziell rechnen?
  - b) Wäre es aus Sicht der Bundesregierung nicht zielführender, das Geld, welches für Gutschriften nach Artikel 6 ausgegeben werden könnte, direkt in nationale Klimaschutzanstrengungen zu investieren?

Die Fragen 15 bis 15b werden zusammen beantwortet.

Derzeit entwickelt sich das Angebotsvolumen für Artikel 6 ITMOS, da viele Entwicklungsländer ihre nationalen Rahmenbedingungen für bilaterale Kooperationen jetzt aufsetzen und der PACM sich in einer sehr frühen Operationalisierungsphase befindet. Folglich kann die Bundesregierung keine Aussage treffen bzgl. der Preise von ITMOS in 10 Jahren. Wenn Investitionen im Ausland getätigt werden, ist es im deutschen Interesse, dass diese auch klimawirksam sind. Daher ist es sinnvoll, die Qualitätskriterien umzusetzen, wie unter Antwort 2 beschrieben. Die Beteiligung am internationalen Kohlenstoffmarkt kann insbesondere für Entwicklungsländer ein sinnvolles zusätzliches Instrument im nationalen Klimaschutz darstellen, auch da es zur Mobilisierung von privatem Kapital für Klimaschutz beitragen kann.

16. Ist die Nutzung der Gutschriften nach Artikel 6.4 zur Zielerfüllung innerhalb des Europäischen Emissionshandelssystems (EU-ETS 1 und EU-ETS 2) nun im Ergebnis des Trilogs ausgeschlossen?
  - a) Wenn nein, was wurde diesbezüglich geregelt bzw. ermöglicht?

Die Fragen 16 und 16a werden gemeinsam beantwortet.

Das Trilog-Ergebnis zur Novelle des EU-Klimagesetzes macht keine Vorgabe bezüglich der Nutzung von Artikel 6-Gutschriften zur Zielerfüllung unter den EU-Emissionshandelssystemen

- b) Welche Haltung hat die Bundesregierung im Trilog diesbezüglich eingenommen?

Die Bundesregierung hat sich im Rahmen der Verhandlungen zur Novelle des EU-Klimagesetzes dafür eingesetzt, dass Artikel 6 Gutschriften nicht direkt von den Unternehmen zur Erfüllung ihrer Abgabeverpflichtung im EU ETS genutzt werden können. Bei der politischen Annahme des Trilogergebnisses am 19. Dezember 2025 hat die Bundesregierung auch eine entsprechende Protokollerklärung abgegeben.

17. Sollten die Gutschriften nach Artikel 6.4 entsprechend Frage 16 nicht im Europäischen Emissionshandelssystem nutzbar sein,
- a) auf welche Weise würden die Gutschriften auf das EU-Klimaziel angerechnet,
  - b) wer würde die Käuferin bzw. der Käufer der Gutschriften sein,
  - c) wie wäre der Finanzierungsmechanismus zum Kauf internationaler Gutschriften,
  - d) wären EU-Vorgaben und nationale Vorschriften für die Nicht-EU-ETS-1-Bereiche anzupassen?

Die Fragen 17 bis 17d werden zusammen beantwortet.

Der Meinungsbildungsprozess innerhalb der Bundesregierung ist noch nicht abgeschlossen.

18. Sollten die Gutschriften nach Artikel 6.4 entsprechend Frage 16 im Europäischen Emissionshandelssystem nutzbar sein,
- a) welche Elemente der EU-Emissionshandelsrichtlinie (EU-ETS 1 und EU-ETS 2) müssten nach Auffassung der Bundesregierung entsprechend angepasst werden,
  - b) wären ansonsten EU-Vorgaben und nationale Vorschriften für die Nicht-EU-ETS-1-Bereiche anzupassen,
  - c) welches Volumen hätten die Anpassungen jeweils,
  - d) würde nach Kenntnis der Bundesregierung die Anrechnung auf den EU-ETS 1 bremsende Wirkung auf die Klimaschutzanstrengungen in Energiewirtschaft und Industrie haben?

Die Fragen 1 bis 18d werden zusammen beantwortet.

Die EU-Kommission wird voraussichtlich bis Ende Juli 2026 einen Vorschlag zur Novellierung der ETS-Richtlinie vorlegen, begleitet von einer detaillierten Folgenabschätzung. Darüber hinausgehende Informationen liegen der Bundesregierung nicht vor.

19. Wie steht die Bundesregierung zur Aufforderung im Trilog-Ergebnis, die EU-ETS-Richtlinie zu überarbeiten, „um das vereinbarte Ziel für 2040 so zu berücksichtigen, dass nach 2039 nur noch begrenzte Emissionen zulässig sind“, angesichts der Tatsache, dass Zertifikatsvergaben auch nach 2039 das Cap des ETS erhöhen würde, was den Ausstoß zusätzlicher Treibhausgase ermöglichte (da nach geltender EU-ETS-Richtlinie ab 2039 keine neuen Emissionszertifikate mehr ausgegeben werden)?

Die geltende ETS Richtlinie ist auf die Erreichung des 2030-Klimaziels ausgerichtet. Zur Erreichung des in der Novelle verabschiedeten 2040-Ziels von -90 Prozent netto-Treibhausgas-Minderung muss das EU-ETS bis 2039 nicht bereits klimaneutral sein. Im Rahmen des Maßnahmenpakets zur Erreichung des 2040-Ziels werden die Klimaschutzinstrumente auf dieses neue Zwischenziel kalibriert. Daraus folgt, dass die zulässigen Mengen an Emissionen und somit Zertifikaten im EU ETS an die neue Gesetzeslage angepasst werden. Die Bundesregierung hat sich im Rahmen der Verhandlungen zum 2040-Ziel dafür eingesetzt, dass der Minderungspfad an das 90 Prozentziel ausgerichtet wird und so eine begrenzte Menge an Zertifikaten auch nach dem Jahr 2039 im EU-ETS zur Verfügung steht.

20. Wird die Bundesregierung Initiativen starten, um zur Nutzung von Gutschriften nach Artikel 6.4 innerhalb der EU die sogenannte Overall Mitigation in Global Emissions von 2 Prozent der Gutschriften, welche nach den UN-Regeln als Beitrag zur Ambitionssteigerung gelöscht werden müssen, auf einen höheren Prozentsatz anzuheben, um zu einer realen zusätzlichen globalen Emissionsminderung beizutragen, und wenn nein, warum nicht?

Unter Artikel 6.4 verfolgt die Bundesregierung keinen Ansatz die 2 Prozent OMGE zu erhöhen, da auch die Anforderungen des UN-Kreditierungsmechanismus Ambitionssteigerung sicherstellen, indem die Referenzszenarien (Baselines) regelmäßig an die aktuelle Wirtschaftlichkeit angepasst werden (also gekürzt – sog. „downwards adjustments“). Die Bundesregierung setzt sich international dafür ein, dass die hohen Qualitätsanforderungen inklusive OMGE Abgabe von Artikel 6.4 auch unter 6.2 angewendet werden.

21. Wie steht die Bundesregierung zur potenziellen Konkurrenz zwischen der Nachfrage nach Artikel-6-Zertifikaten in Industriestaaten mit der Erfüllung der nationalen Klimaschutzpläne (NDCs) in Ländern des „Globalen Südens“, und welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung daraus?
  - a) Wie bewertet die Bundesregierung das Risiko, dass Länder des „Globalen Südens“ ihre nationalen Klimaziele nicht erhöhen, um Artikel 6-Zertifikate zum Verkauf an andere Länder zu generieren?
  - b) Wie bewertet die Bundesregierung das Risiko, dass Artikel-6-Projekte tendenziell die preiswertesten Minderungspotenziale in den Ländern des „Globalen Südens“ nutzen, welche dann den Gastländern für eigene Minderungen nicht mehr zur Verfügung stehen, weshalb diese tendenziell teurere Minderungsoptionen zur Erfüllung der eigenen NDC-Ziele nutzen müssen?

Die Fragen 21 bis 21b werden gemeinsam beantwortet.

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

22. Wird die Bundesregierung Initiativen starten, um bei der Nutzung von Gutschriften nach Artikel 6.4 innerhalb der EU einen höheren verpflichtenden Anteil als die nach den UN-Regeln vorgesehenen 2 Prozent der Gutschriften dem internationalen Anpassungsfonds zuzuführen und damit zur verbesserten Finanzierung der Klimaanpassung beizutragen, wenn ja, welche, und wenn nein, warum?

Nein, die Bundesregierung wird keine Initiative unter Artikel 6.4 anstoßen, eine verpflichtende höhere Abgabe für den Anpassungsfonds zu fordern. Derzeit beträgt er 5 Prozent. Die Bundesregierung wirbt dafür, dass auch unter Art. 6.2 Käuferländer diese Abgabe tätigen.

23. Welche Haltung hat die Bundesregierung zur Nutzung von Artikel 6.8, und welche Schritte unternimmt sie dahin gehend?

Unter Artikel 6.8 werden keine handelbaren Minderungseinheiten generiert. Artikel 6.8 kann daher nicht für die Erfüllung des EU NDC genutzt werden.

24. Wie steht die Bundesregierung zur Aufforderung im Trilog-Ergebnis, einen langsameren Ausstiegspfad für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten ab 2028 in Betracht zu ziehen?

Die Bundesregierung setzt sich für einen effektiven Carbon Leakage-Schutz ein. Dafür können gewisse Anpassungen an der kostenlosen Zuteilung nötig sein, z. B. wenn festgestellt wird, dass der CBAM keinen effektiven Schutz vor Carbon Leakage gewährleistet. Einzelheiten sind im Rahmen der Verhandlungen zur Novellierung der ETS-Richtlinie zu klären.

25. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der Fragestellenden, dass ein langsamerer Ausstiegspfad für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten ab 2028 den im Zuge des Fit-For-55-Pakets gefundenen Kompromiss zwischen Klimaschutzanforderungen an die Industrie und dem Schutz vor Ökodumping zulasten des Klimaschutzes aufweicht, und wenn nein, warum nicht?

Es wird auf die Antwort zu Frage 24 verwiesen.

26. Wie bewertet und genau versteht die Bundesregierung die Forderung des Trilog-Ergebnisses, eine „erhöhte Flexibilität innerhalb und zwischen Sektoren und Instrumenten“ angemessen zu berücksichtigen?

Alle Sektoren und Mitgliedstaaten werden ihren Beitrag auf dem Weg zur Klimaneutralität leisten müssen. Die Bundesregierung hat während der Verhandlungen zum EU-Klimagesetz keine erhöhte Flexibilität zwischen Sektoren und Instrumenten gefordert.

27. Wie bewertet und genau versteht die Bundesregierung die Forderung des Trilog-Ergebnisses, einen „realistischen Beitrag der Kohlenstoffentfernung zu den Gesamtbemühungen zur Emissionsminderung“ zu berücksichtigen?

Das 2040-Klimaziel aus dem Europäischen Klimagesetz ist ein verbindliches Nettoziel. Um es zu erreichen, ist vorrangig die Reduktion von CO<sub>2</sub> und anderen Treibhausgasen notwendig sowie die Stärkung der natürlichen Senken und

in begrenztem Umfang die Anrechnung nachhaltiger permanenter negativer Emissionen zur wirtschaftlich tragbaren Reduzierung von schwer vermeidbaren Restemissionen. Die jeweiligen Beiträge sind Gegenstand künftiger Verhandlungen zwischen den EU-Institutionen.

28. Wie bewertet die Bundesregierung im Hinblick auf eine mögliche Abweichung des EU-Klimaschutzziels für 2040 den Vorschlag des Trilog-Ergebnisses, bei einer erheblichen Abweichung der für 2040 geschätzten natürlichen Nettoentnahmen von dem zur Erreichung des Zwischenziels erforderlichen Niveau – auch wenn diese auf natürliche Störungen zurückzuführen ist – gegebenenfalls Maßnahmen auf Unionsebene bis hin zu einer Anpassung des Zwischenziels für 2040 vorzusehen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 27 verwiesen.

29. Inwieweit gewährleistet aus Sicht der Bundesregierung die Nutzung von Artikel 6.2 und Artikel 6.4 zur Erreichung des EU-Klimaschutzziels für 2040 das in Artikel 6.1 festgelegte Ziel, zusätzlichen Klimaschutz zu generieren?

Es wird auf die Antworten zu Fragen 2, 7 und 9 verwiesen.

30. Inwieweit ist aus Sicht der Bundesregierung beim Prozedere der Übertragung von Emissionsbudgets zwischen den Staaten, die Artikel 6.2 oder 6.4 nutzen, eine gute Buchführung nach Artikel 6.5 gewährleistet?

Es wird auf die Antwort zu Frage 9a) verwiesen.

31. Inwieweit können innerhalb der UN-Regeln bislang ungenutzte Alt-Zertifikate aus dem CDM-Mechanismus im Artikel-6-Mechanismus verwendet werden, und wie bewertet die Bundesregierung die ökologische Integrität dieser Zertifikate angesichts der Tatsache, dass nach wissenschaftlichen Untersuchungen JI-Zertifikate und CDM-Zertifikate eine geringe Wahrscheinlichkeit haben, zusätzlichen Klimaschutz zu generieren?

Die Nutzung von Alt-Zertifikaten (Certified Emission Reductions – CERs) aus dem Clean Development Mechanism (CDM) des Kyoto-Protokolls unter des Pariser Abkommens ist unter spezifischen, begrenzten Bedingungen möglich. Das Regelwerk, das in Glasgow (COP26) und nachfolgenden Konferenzen festgelegt wurde, erlaubt keinen automatischen Transfer, sondern knüpft die Verwendung an enge Kriterien, um die Umweltintegrität zu wahren:

- Es können nur CERs verwendet werden, die aus CDM-Projekten stammen, die am oder nach dem 1. Januar 2013 registriert wurden. Diese CERs können nur zur Erfüllung der ersten national festgelegten Beiträge (NDCs) der Gastgeberländer genutzt werden. Die EU wird CER für ihre NDC-Erfüllung nicht nutzen können.
- Zertifikate aus Joint-Implementation-Projekten (ERUs) des Kyoto-Protokolls sind für den Artikel 6.4 Mechanismus nicht zulässig.
- Projekt-Transition: CDM-Projekte können in den neuen Artikel 6.4 Mechanismus überführt werden. Der Zertifizierungszeitraum dieser Projekte beginnt nach 2020. Diese Überführung erfordert eine Genehmigung durch das Gastland bis zum 30. Juni 2026. Nach einer Übergangsphase (bis spätestens

Ende 2025) müssen die Projekte von alten CDM-Methoden auf die strengeren Methoden des Artikels 6.4 umstellen. Die Gastländer müssen für den Transfer der Minderungseinheiten die Buchungsregeln und Transparenzregeln des ÜvP erfüllen. Bisher haben noch nicht viele Länder die Transition der CDM-Projekte zugestimmt. Eine Bewertung kann erst nach Ablauf der Frist vorgenommen werden.

32. Wie viele Projekte nach Artikel 6.2, Artikel 6.4 Paris und Artikel 6.8 befinden sich derzeit nach Kenntnis der Bundesregierung weltweit in der Projektpipeline, und wie viele davon (im Falle von Artikel 6.2 und Artikel 6.4) haben bereits in welchem Umfang Emissionsgutschriften generiert?

Artikel 6.2 – Kooperative Ansätze: Nach Kenntnis der Bundesregierung bestehen 108 bilaterale Abkommen (BAs) zwischen 64 Ländern zur Zusammenarbeit unter Artikel 6.2. Weltweit wurden im Rahmen von Artikel 6.2 176 Pilotaktivitäten erfasst (Stand: 15. Dezember 2025). Davon fallen 147 Pilotaktivitäten auf den Joint Crediting Mechanism (JCM) Japans. Die bislang tatsächlich international übertragenen Mengen von Emissionsminderungen (ITMOs) unter Artikel 6.2 sind sehr gering und beschränken sich auf einzelne Transaktionen im niedrigen fünfstelligen Bereich (t CO<sub>2</sub>-Äquivalente). Eine global aggregierte Gesamtsumme wird von der UNFCCC derzeit nicht veröffentlicht.

Artikel 6.4 – PACM: Im Rahmen des Aktivitätszyklus nach Artikel 6.4 sind Projektträger verpflichtet, sogenannte Vorabmitteilungen („Prior Consideration Notifications“) einzureichen. Diese dienen als Nachweis, dass die Teilnahme am Mechanismus bereits vor Umsetzung der Aktivität in Betracht gezogen wurde. Bislang wurden 1 112 Vorabmitteilungen veröffentlicht, darunter 890 Projekte und 232 Programme (Programme of Activities). Nach den vom UNFCCC veröffentlichten Informationen wurden bislang keine Emissionsgutschriften aus dem Paris Agreement Crediting Mechanism (A6.4ERs) ausgegeben.

Artikel 6.8 – Nicht-marktbasierte Ansätze: Für Artikel 6.8 existiert keine verpflichtende globale Projektregistrierung. Initiativen können freiwillig auf der UNFCCC-Non-Market-Approaches-Plattform (NMA) erfasst werden. Bislang wurden dort drei Initiativen dokumentiert. Da die Registrierung auf der NMA-Plattform auf freiwilliger Basis erfolgt, ist nicht auszuschließen, dass weitere Artikel-6.8-Initiativen existieren, die sich der Kenntnis der Bundesregierung entziehen.

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.*

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.*

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.*