

## **Antwort der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Eva Bulling-Schröter, Ralph Lenkert, Hubertus Zdebel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
– Drucksache 18/3001 –**

### **Neuer Weltbank-Fonds zur Subventionierung unrentabler Klimaschutzinvestitionen beim Clean Development Mechanism**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Über den im Jahr 1997 im Rahmen des Kyoto-Protokolls ins Leben gerufenen Mechanismus für umweltgerechte Entwicklung (Clean Development Mechanism – CDM) können Industriestaaten oder Privatinvestoren aus Industriestaaten Klimaschutzprojekte in Entwicklungsländern finanzieren, für die sie über die Vereinten Nationen Emissionsgutschriften (Certified Emission Reductions – CER) in Höhe der eingesparten Treibhausgasemissionen erhalten. Ein CER-Zertifikat aus CDM-Projekten entspricht dabei einer Tonne CO<sub>2</sub>. Die CER können sie für die Abrechnung eigener Klimaschutzverpflichtungen im Rahmen des Kyoto-Protokolls nutzen oder weiter verkaufen. So erkennt die Europäische Union CER im Rahmen ihres Europäischen Emissionshandels-systems (European Emission Trading System – EU ETS) grundsätzlich an und tauscht diese eins zu eins in EU-Emissionsberechtigungen (European Emission Allowances – EUA) um.

Der Mechanismus schafft demnach keinen zusätzlichen Klimaschutz, sondern stellt emissionsseitig im besten Fall ein Nullsummenspiel dar. Er kann jedoch – sofern hinter den Emissionsgutschriften tatsächlich zusätzlicher Klimaschutz steht – die Kosten von Klimaschutzmaßnahmen senken. Dies rührt daher, dass in den Staaten des globalen Südens eine Einheit Treibhausgasemissionsminderung vielfach schon durch niedrigere Investitionen ermöglicht wird, als sie in den Industriestaaten notwendig wäre.

Eine zwingende Folge dieses Systems ist gleichzeitig, dass das Ausstellen von CER für Projekte, die ohnehin durchgeführt worden wären oder für Treibhausgaseinsparungen, die tatsächlich geringer sind als vorgegeben, global zu einem zusätzlichen Treibhausgasausstoß führt. Denn die im Schwellen- oder Entwicklungsland vermeintlich eingesparten Emissionen kann das Industrieland real zusätzlich ausstoßen. In der Vergangenheit ist in verschiedenen Studien nachgewiesen worden, dass hinter einem erheblichen Teil der CDM-Vorhaben kein zusätzlicher Klimaschutz steht bzw. dieser deutlich geringer ist, als auf den generierten CER ausgewiesen (vgl. Studien unter [www.carbonmarket-watch.org](http://www.carbonmarket-watch.org) und [www.carbontradewatch.org](http://www.carbontradewatch.org)). Zudem verstießen zahlreiche Pro-

jekte gegen die Vorgaben der Vereinten Nationen (UN) im Hinblick auf soziale und ökologische Nachhaltigkeit. Auch dadurch waren in den vergangenen Jahren CER zu sehr geringen Preisen am Markt verfügbar.

Die Einfuhr von zirka 1,6 Milliarden CER in das EU ETS während der zweiten Handelsperiode 2008 bis 2012 hat einen wesentlichen Anteil daran, dass im europäischen Handelssystem gegenwärtig ein Überschuss von ca. zwei Milliarden Emissionsberechtigungen existiert. Dies hat zu einem Preisverfall für die EUA geführt, die seit Monaten kaum über 6 Euro je Tonne CO<sub>2</sub> notiert werden, wo nach gegenwärtiger Marktlage eigentlich 35 Euro und mehr notwendig wären, um wenigstens die ineffizientesten und emissionsstärksten Kohlekraftwerke aus dem Einsatz zu drängen. Auch andere in der EU ursprünglich erwartete ökologische Lenkungseffekte bleiben infolge der niedrigen EUA-Preisen aus, wie Effizienzmaßnahmen, die sich erst bei höheren Preisen rechnen. Insofern bestätigt sich die These von CDM-Kritikern, dass der Mechanismus in den Industriestaaten Energieeinspartechnologien verzögern oder behindern kann.

Der enorme EUA-Preisverfall wiederum hat Rückwirkungen auf den Preis für CER, da Europa der Ankermarkt für CDM-Gutschriften ist. Beim gegenwärtigen riesigen Überangebot an Emissionsberechtigungen spielen die Vollkosten der CDM-Projekte bei der Preisfindung keine Rolle mehr. Die Untergrenze dafür sind vielmehr offensichtlich die kurzfristigen Grenzkosten für die Erzeugung von CER. Folglich liegt der CER-Preis momentan bei nahe null – also gänzlich am Boden.

Die private Nachfrage nach CER-Zertifikaten sei „momentan eingebrochen“, stellt auch die Bundesregierung fest. Viele Projekte, die „ausschließlich“ auf Einnahmen aus dem Zertifikatehandel angewiesen sind, stünden „vor dem Aus“ und bräuchten „eine neue Finanzierung“ („BMUB beteiligt sich an neuem Weltbank-Fonds für Klimaschutz-Projekte in Entwicklungsländern“ unter [www.bmub.de](http://www.bmub.de)). Durch die Gründung eines neuen Fonds „Pilot Auctioning Facility“ (PAF) will nun die Weltbank-Gruppe diese Finanzierungslücken schließen. Das im September 2014 vorgestellte „innovative pay-for-performance-Instrument“ werde Versteigerungen zur Anwendung bringen, „um den Nutzen begrenzter öffentlicher Gelder für Klimawandelminderung zu maximieren, indem privater Sektorenfinanzierung zum Durchbruch verholfen wird“ („BMUB will engage in the new ‚Pilot Auctioning Facility‘ (PAF)“ unter [www.bmub.de](http://www.bmub.de)).

Privatinvestoren und Kapitalgebern soll über PAF ein „garantierter Mindestpreis“ für CO<sub>2</sub>-Zertifikate ermöglicht werden; die Geberstaaten sichern den Mindestpreis der Optionsscheine („puttable bond“) mit ihren Beiträgen ab („Pilot Auction Facility for Methane and Climate Mitigation“ unter [www.worldbank.org/en/topic/climatechange/brief/pilot-auction-facility-methane-climate-mitigation](http://www.worldbank.org/en/topic/climatechange/brief/pilot-auction-facility-methane-climate-mitigation)). Beginnen soll das Pilotprojekt mit Projekten in der Abfallwirtschaft, in denen Methan freigesetzt wird, das 23-fach stärker klimaschädlich wirkt als Kohlenstoff. Anschließend soll der Fonds auch CDM-Projekte finanzieren, die auf andere Treibhausgase abzielen. Die infolge des PAF generierten CER sollen laut Bundesregierung zurückgezogen werden und somit nicht für Minderungsverpflichtungen anrechenbar sein ([www.jiko-bmub.de/english/background\\_information/news\\_and\\_events/doc/1450.php](http://www.jiko-bmub.de/english/background_information/news_and_events/doc/1450.php) und [www.jiko-bmub.de/basisinformationen/nachrichten\\_termine/doc/1449.php](http://www.jiko-bmub.de/basisinformationen/nachrichten_termine/doc/1449.php)).

Laut Informationen der Fragesteller befürchten Kritiker hingegen, dass durch PAF der ohnehin umstrittene CDM-Mechanismus nun auch noch von öffentlichen Haushalten subventioniert werden soll. Aus den Einnahmen der derzeit 7 570 registrierten CDM-Projekte fließt ein Teil in den Anpassungsfonds des Kyoto-Protokolls zugunsten der am meisten vom Klimawandel betroffenen Staaten.

1. Wie hoch sind die finanziellen Zusagen der Bundesregierung für den PAF, und aus welchem Haushaltstitel speisen sich diese?

Die Bundesregierung prüft derzeit die Machbarkeit eines deutschen Engagements an der Pilot Auction Facility (PAF), die voraussichtlich am 20. November 2014 dem Weltbankdirektorium zur Entscheidung vorgelegt wird. Interessierte Geber können danach Zusagen machen. Eine Finanzierung könnte im Rahmen vorhandener Haushaltsmittel aus Kapitel 16 02 Titel 896 05 in Höhe bis zu 15 Mio. Euro erfolgen.

2. Wie hoch sind laut Kenntnis der Bundesregierung die finanziellen Zusagen anderer Geberstaaten für den Fonds?

Nach Kenntnis der Bundesregierung haben Schweden, Schweiz, USA und gegebenenfalls Finnland Zusagen in Höhe von 50 Mio. US-Dollar in Aussicht gestellt.

3. Wie hoch ist laut Kenntnis der Bundesregierung das durch die Geberstaaten angestrebte Finanzierungsvolumen des Fonds?

Die Weltbank erwartet, dass 100 Mio. US-Dollar für die PAF eingeworben werden können.

4. Wie ist der Fonds im Einzelnen ausgestaltet, wie funktioniert er genau (bitte für Nichtfinanzexperten verständliche Erklärung der einzelnen Ebenen und Schritte), und welche deutschen staatlichen Institutionen sind an seiner Funktionsweise direkt oder indirekt – sowohl personell als auch finanziell – beteiligt?

Die PAF ist ein innovatives Finanzierungsinstrument, das nach dem Grundsatz des sog. Result-Based Financing (RBF) Zahlungen vornimmt, d. h. die Zahlung erfolgt nach dem Erhalt der verifizierten Emissionsminderungszertifikate. Mit diesem Instrumentarium soll auch ein Weg erschlossen werden, wie die Klimafinanzierung auch den Privatsektor zur Finanzierung von Emissionsminderungen einbinden kann. Die PAF wird organisatorisch und technisch durch die Weltbank umgesetzt. Die Geberländer sind in einem Steuerungsgremium zusammengeschlossen. Deutschland würde im Falle einer Einzahlung in diesem Gremium durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) vertreten sein.

Seitens der Weltbank besteht die Absicht, insgesamt vier Auktionierungen durchzuführen, jeweils zwei in den Jahren 2015 und 2016. Für die erste Auktionierung werden Methanprojekte aus bestimmten Bereichen zugelassen (siehe Antwort zu Frage 8). Es ist vorgesehen, in den weiteren Auktionierungen die PAF auch für Projekte mit anderen Treibhausgasen zu nutzen.

Der PAF-Zertifikatsankaufzyklus besteht aus drei Schritten:

#### **Schritt 1: Auswahl der Emissionsminderungen**

Über eine öffentliche Ankündigung der Auktionierung wird die PAF Bieterunden in der jeweiligen Auktionsrunde durchführen. Die erfolgreichen Bieter erhalten das Recht, Zertifikate zu einem in der Auktionierung ermittelten Festpreis an die PAF zu verkaufen (Verkaufsoptionen). In der Bieterunde werden die Preise und die Mengen deutlich werden, zu den Emissionsminderungen durchgeführt werden können.

**Schritt 2: Realisierung der Emissionsminderungen**

Durch die vertragliche Zusicherung eines bestimmten Preises für eine bestimmte Menge Zertifikate sollen finanzielle und andere Barrieren des Projekts überwunden werden.

**Schritt 3: Verifizierung und Zahlungen**

Die Verifizierung wird nach internationalen Standards, die für den CDM eindeutig definiert sind, vorgenommen. Auf der Grundlage einer erfolgreichen Verifizierung kauft die PAF, im Auftrag der Geber die Zertifikate nach den Vorgaben der Kaufverträge. Die vertraglichen Verkaufsoptionen werden zeitlich limitiert sein und können bei nicht einlösen verfallen. Dies kann eintreffen, wenn zu dem Zeitpunkt der Verifizierung der Marktpreis über dem garantierten PAF-Preis liegt und die Anbieter der Zertifikate diese auf dem Markt verkaufen anstatt die Verkaufsoption einzulösen.

5. Warum will die Bundesregierung über den PAF defizitäre CDM-Projekte mit staatlichen Garantien absichern?

Die Bundesregierung wird keine staatlichen Garantien geben.

6. Wie genau, und von wem sollen die CER zurückgezogen werden, die infolge des PAF ermöglicht werden, um zu verhindern, dass sie international auf Emissionshandelsmärkten „auftauchen“?

Die Geber der PAF planen, die Mittel der Klimaschutzfinanzierung anzurechnen. Folglich sollen alle aufgekauften CER stillgelegt und nicht in den Handel gebracht werden. Diese Zertifikate können deshalb auch nicht zur Erreichung von Emissionsminderungsverpflichtungen von Unternehmen eingesetzt werden. Die Bundesregierung beabsichtigt, im Fall einer Einzahlung den deutschen Anteil der erworbenen CER selbst stillzulegen.

7. Kann die Bundesregierung garantieren, dass Gutschriften aus PAF-Projekten unter keinen Umständen in Emissionshandelssystemen, wie dem der EU, „auftauchen“ und dort zur Abrechnung von Emissionsreduktionsverpflichtungen dienen?

Auf die Antwort zu Frage 6 wird verwiesen.

8. Wie viele CDM-Projekte mit welchem CER-Umfang würden voraussichtlich durch den PAF abgesichert werden, und um welche handelt es sich (bitte Auflistung der Projekte nach Weltregionen)?

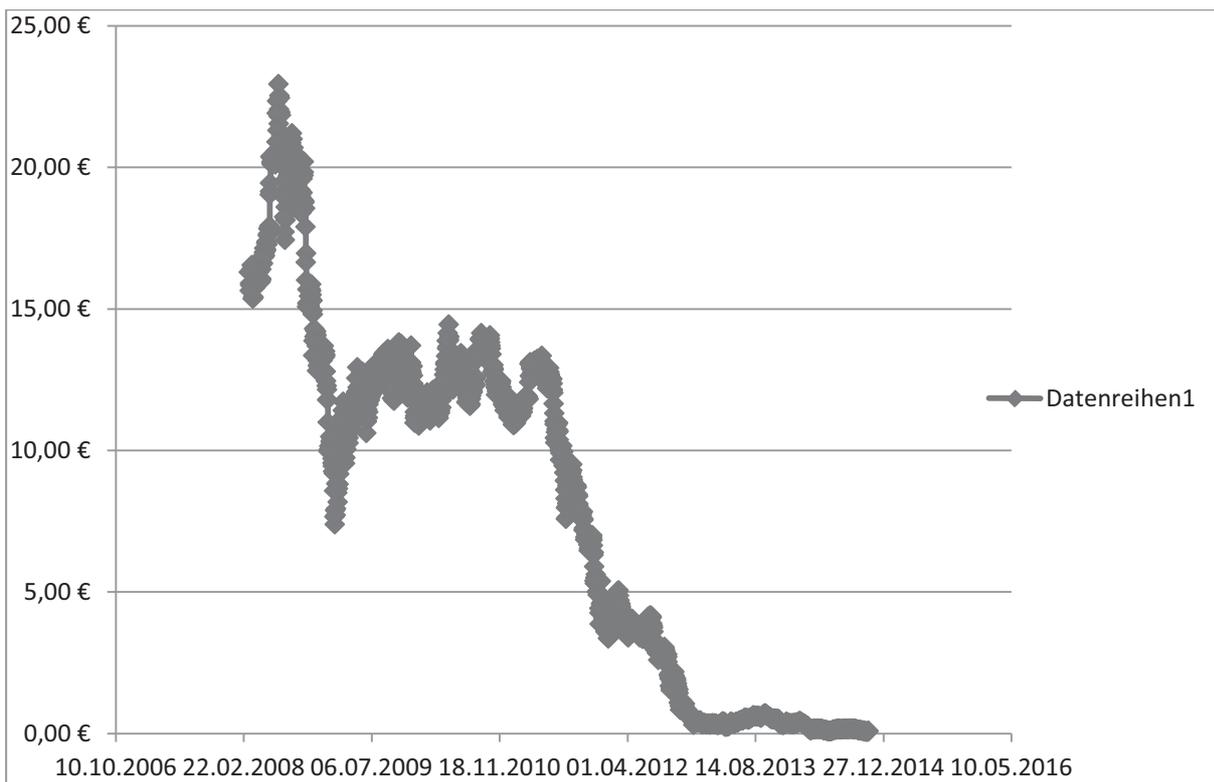
Die Anzahl der Projekte und der CER werden durch die Auktionierung im Wettbewerb entschieden. Deshalb kann diese Frage nur ex-post beantwortet werden. Eine Auflistung der Projekte nach Weltregionen ist folglich auch erst im Nachhinein möglich. Für die erste Auktionierungsrunde sind Projekte aus den Bereichen Abwasserbehandlung, Deponien und organische Abfälle zugelassen, durch die Methangasemissionen vermindert werden.

9. Wie schätzt die Bundesregierung die durch den PAF abzusichernden CDM-Projekte hinsichtlich der Kriterien
- Zusätzlichkeit,
  - soziale und
  - ökologische Nachhaltigkeit ein?

Die für die erste Auktionierung vorgesehenen Projekttypen sind in besonderem Maß sozial und ökologisch nachhaltig. Die Zusätzlichkeit dieser Projekte ist durch das Überprüfungsverfahren der Vereinten Nationen mit dauerhaften Monitoring und unabhängiger Zertifizierung gesichert.

10. Wie hat sich der Preis für CER-Zertifikate seit seiner Einführung entwickelt (bitte tabellarisch nach Jahr und jährlichem Durchschnittspreis)?

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass eine derartige Preisauskunft nicht gegeben werden kann, da unterschiedliche Marktsegmente existieren. Die Durchschnittspreisbildung erfolgt deshalb nach Marktsegmenten und Betrachtungszeiträumen. Generalisierte Aussagen haben daher nur einen begrenzten Stellenwert. Die nachstehende Grafik zeigt jedoch den Gesamttrend des Börsenpreises für „Futures“ – CER im Zeitraum 2008 bis 2013:



Quelle: Thomson Reuters, ICE (31.10.2014)

Angesichts der Zertifikatsüberschüsse im System ist das Preisniveau heute gleichbleibend niedrig und liegt deutlich unterhalb von 0,50 Euro/CER.

## 11. Wie viel CER wurden seit 2008 in das ETS eingeführt?

Für den Zeitraum der Jahre 2008 bis 2020 ist im EU ETS die Nutzung von internationalen Gutschriften (CER/ERU) im Umfang von ca. 1,7 Milliarden tCO<sub>2</sub>eq. zulässig. Dies sind ca. 6,6 Prozent des Gesamtemissionsbudgets.

In der zweiten Handelsperiode (2008 bis 2012) wurden rund 1 058 Millionen Gutschriften im EU ETS zur Erfüllung der Abgabepflichtung genutzt, davon sind 675 Millionen CER und 383 Millionen ERU. Ab dem Jahr 2013 erfolgt keine direkte Abgabe von internationalen Gutschriften sondern ein Umtausch. Für das Jahr 2013 wurden rund 132 Millionen Gutschriften (jeweils 66 Millionen CER und ebenso viele ERU) umgetauscht.

## 12. Welchen Anteil hat nach Auffassung der Bundesregierung die Einfuhr von CER aus internationalen Klimaschutzprojekten am Zusammenbruch der EUA-Preise in Europa, welchen Anteil hat die Überallokation von kostenlosen EUA an Industrieunternehmen und wie viel die Wirtschaftskrise in den Jahren 2008/2009?

Die Gründe für die Überschüsse im Emissionshandel, d. h. die Differenz zwischen der Menge der zugeteilten Emissionsrechte und den tatsächlichen Emissionen, sind vielschichtig. Eigene Berechnungen liegen der Bundesregierung dazu nicht vor.

Vorliegende Studien zeigen jedoch, dass sich der kumulierte Überschuss von mehr als zwei Milliarden Emissionsrechten bis zum Ende der zweiten Handelsperiode, der zum Preisverfall führte, auch auf den unerwartet geringen Emissionsausstoß infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise zurückführen lässt. Darüber hinaus war die Obergrenze für den Zustrom an internationalen Emissionsreduktionszertifikaten zu hoch angesetzt worden. Zudem wird darauf hingewiesen, dass in Deutschland keine „Überallokation“ an Industrieunternehmen stattgefunden hat, da die jährliche Menge der zugeteilten Emissionsrechte ebenso wie die Gesamt-Emissionen der in Deutschland vom Emissionshandel erfassten Anlagen jeweils genau 452 Millionen t CO<sub>2</sub> betragen.

## 13. Wie schätzt die Bundesregierung den Einfluss des CDM auf die Bemühungen in der Europäischen Union ein, den EU-Treibhausgasausstoß zu senken und in Europa Investitionen in emissionsarme Technologien zu lenken?

Der CDM hat in der Festlegung der Klimaziele sowohl im Jahr 1997 im Kyoto-Protokoll als auch im Jahr 2009 im Klimapakete zur Einigung auf strengere Emissionsminderungsziele beigetragen. Die EU hat für die Nutzung von ERUs und CERs eine Obergrenze festgelegt, so dass maximal die Hälfte der Emissionsminderung der EU-Klimaziele durch internationale Zertifikate abgedeckt werden kann. Ab dem Jahr 2013 werden nur noch Minderungsgutschriften aus den am wenigsten entwickelten Ländern und aus Projekten, die vor dem Jahr 2013 registriert wurden, zugelassen.

Das Klimaziel für das Jahr 2030 soll vollständig durch EU-interne Maßnahmen erreicht werden.

14. Wie sieht die Bundesregierung das Problem der niedrigen CER-Preise im Hinblick den Finanzierungsbeitrag des CDM zu Anpassungsmaßnahmen im globalen Süden?

Die Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention hatte festgelegt, dass der Anpassungsfonds 2 Prozent aller ausgestellten CER erhält. Durch den Verfall des CER-Preises können durch den Verkauf aber nur noch geringe Einnahmen erwirtschaftet werden. Der Anpassungsfonds ist ergänzend auf Einzahlungen von Gebern angewiesen, um auch weiterhin Projekte finanzieren zu können.

15. Wie sieht die Bundesregierung grundsätzlich die Zukunft der flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls, und welche Position hat sie diesbezüglich im Hinblick auf die UN-Klimaverhandlungen in Peru im Jahr 2014 und Paris im Jahr 2015?

Die Bundesregierung strebt mit dem neuen Klimaschutzabkommen, das auf der 21. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention in Paris beschlossen werden soll, eine andere Aufteilung der Klimaschutzanstrengungen der internationalen Staatengemeinschaft an. Alle Staaten sollen entsprechend ihrer Verantwortung und Leistungsfähigkeit zum globalen Klimaschutz beitragen und Klimaschutzverpflichtungen übernehmen. Vor diesem Hintergrund setzt sich die Bundesregierung deshalb für eine Reform der flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls ein. Darüber hinaus strebt die Bundesregierung die Einführung eines neuen Marktmechanismus an, der es erlaubt, Emissionsminderungsmaßnahmen in wesentlich größerem Umfang (z. B. auf sektoraler Ebene) durchzuführen, deren Nutzung einen noch stärkeren (Netto-)Beitrag zur Reduktion der globalen Emissionen leistet. Im neuen Klimaschutzabkommen strebt die Bundesregierung deshalb die Verankerung der Grundsätze der zukünftigen Rolle der Marktmechanismen an.

