

Antrag

der Abgeordneten Michael Kauch, Angelika Brunkhorst, Horst Meierhofer, Horst Friedrich (Bayreuth), Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, Christian Ahrendt, Daniel Bahr (Münster), Uwe Barth, Rainer Brüderle, Ernst Burgbacher, Patrick Döring, Mechthild Dyckmans, Jörg van Essen, Otto Fricke, Dr. Edmund Peter Geisen, Hans-Michael Goldmann, Joachim Günther (Plauen), Heinz-Peter Haustein, Birgit Homburger, Dr. Werner Hoyer, Hellmut Königshaus, Dr. Heinrich L. Kolb, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Heinz Lanfermann, Sibylle Laurischk, Harald Leibrecht, Michael Link (Heilbronn), Markus Löning, Patrick Meinhardt, Jan Mücke, Burkhardt Müller-Sönksen, Dirk Niebel, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Cornelia Pieper, Gisela Piltz, Jörg Rohde, Marina Schuster, Dr. Max Stadler, Carl-Ludwig Thiele, Florian Toncar, Christoph Waitz, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Volker Wissing, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Martin Zeil, Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP

Vertrauen in Klimaschutzprojekte im Ausland erhöhen – Clean Development Mechanism durch Reformen stärken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Maßnahmen der Emissionsminderung im Rahmen des „Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung“ (Clean Development Mechanism – CDM) in Entwicklungs- und Schwellenländern oder entsprechende Projekte in Industrieländern im Rahmen der „Gemeinsamen Umsetzung“ (Joint Implementation – JI) sind – abgesehen von so genannten Senkenprojekten – die wichtigsten Mechanismen projektbasierten Klimaschutzes im Rahmen des Kyoto-Protokolls. Grundgedanke ist, dass bei einem grenzüberschreitenden Investitionsprojekt, welches nachweislich zur Verminderung von Treibhausgasemissionen führt, diese Minderungserfolge dem Investor als Zertifikate gutgeschrieben werden. Der Investor kann seine testierten Minderungserfolge entweder selbst zur Erfüllung ggf. eigener Emissionsminderungspflichten einsetzen oder an andere emissionsminderungspflichtige Unternehmen verkaufen. Auf diese Weise wird ein Anreiz gesetzt, weltweit möglichst kostengünstige Klimaschutzprojekte zu realisieren.

Abzugrenzen von diesen Klimaschutzprojekten, die im Rahmen der Institutionen des Kyoto-Protokolls – und deshalb auch nur in den dort zusammengeschlossenen Staaten – realisiert werden können, sind Projekte „Verifizierter Emissionsminderung“, deren Minderungserfolge als „Verified Emission Reductions“ (VER) gehandelt werden. Hierbei handelt es sich um Projekte, deren Überwachung, Kontrolle und Zertifizierung überwiegend oder vollständig in privaten Händen, beispielsweise bei den Technischen Überwachungsvereinen,

liegt. Die betreffenden Zertifikate stehen außerhalb des Kyoto-Regimes und unterliegen demnach allein marktlichen Kontrollmechanismen. Projektstandorte können prinzipiell überall auf der Welt, also auch in Staaten außerhalb der Kyoto-Staatengemeinschaft liegen. VER werden derzeit insbesondere zur freiwilligen Kompensation bestimmter Produkte (z. B. von Flugreisen) oder zur klimabezogenen freiwilligen „Neutralisierung“ von Unternehmen oder von Veranstaltungen genutzt. Zwischen 2005 und 2006 wurden bereits rd. 24 Millionen VER-Zertifikate gehandelt, die Anzahl der so genannten offset-Anbieter hat sich mittlerweile verdreifacht.

Im Bereich der Kyoto-basierten Projektmechanismen kommt dem CDM eine herausragende Bedeutung zu, weil kostengünstige Investitionsmöglichkeiten zur Verringerung von Treibhausgasemissionen vordringlich in den Entwicklungs- und Schwellenländern anzutreffen sind. Über 700 Projekte mit einer geschätzten Emissionsreduktion von 1 Milliarde Tonnen CO₂ finden bereits heute im Rahmen von CDM-Projekten statt. Sie haben bereits in kurzer Zeit zu Investitionen in Milliardenhöhe geführt. Eine Vielzahl weiterer Projekte befindet sich derzeit im Registrierungsverfahren beim CDM-Exekutivrat. Dennoch werden die Chancen von CDM von deutschen Unternehmen bislang kaum genutzt, obwohl gerade deutsche Unternehmen davon profitieren könnten, durch kostengünstige Projekte in Entwicklungs- und Schwellenländern für ihren Heimatstandort ambitionierte Reduktionsvorgaben zu erreichen. Es ist daher zu überprüfen, welche Hemmnisse ggf. in Deutschland abgebaut werden können.

Ungeachtet der ökologischen und ökonomischen Chancen durch CDM hat die EU-Kommission die Nutzung des Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung für die Handelsperiode 2008 bis 2012 des EU-Emissionshandelssystems quantitativ eingeschränkt. Diese Einschränkung ist aus globaler Sicht für den Klimaschutz nicht sachgerecht. Wenn die Kriterien im Sinne der Zusätzlichkeit für CDM-Projekte in den Ländern eingehalten werden, besteht für eine mengenmäßige Beschränkung der Gutschriften keine Notwendigkeit. Vielmehr bleiben dadurch die Potenziale für den weltweiten Klimaschutz ungenutzt. Für das Klima ist es unerheblich, wo Treibhausgase eingespart werden. Entscheidend ist nur, dass dies tatsächlich geschieht. Der globale Klimaschutz braucht mehr CDM-Projekte, nicht weniger.

Insbesondere bei der Einhaltung und Kontrolle des so genannten Zusätzlichkeitsprinzips besteht aber Reformbedarf. Zusätzlichkeit in diesem Sinne bedeutet, dass die Emissionsreduktion des CDM-Projekts ohne den CDM-Anreiz nicht stattgefunden hätte. Würde dieses Prinzip nicht eingehalten, hätte dies eine Inflation an Emissionsrechten zur Folge, die den Klimaschutz verwässern würde. Beispiele hierfür sind ertragreiche Windkraftwerke an windreichen Standorten oder der Bau von Wasserkraftwerken, die ohnehin aus Gründen der Wirtschaftlichkeit oder Energiesicherheit im Projektland finanziert werden. In diesem Zusammenhang geraten besonders Projekte in Indien (hier finden mit einem Anteil von 36 Prozent derzeit die meisten Projekte statt) und China in das kritische Blickfeld. Das Problem besteht dabei in der Beurteilung der Zusätzlichkeit. Eine Definition hierfür ist umstritten. Der CDM-Exekutivrat hat einen – allerdings freiwilligen – Zusätzlichkeitstest eingeführt, wonach anhand bestimmter Kriterien geprüft wird, ob dieses Projekt auch ohne CDM stattgefunden hätte. Dazu gehören die Identifizierung glaubhafter Alternativen, der Nachweis, dass das Projekt nicht die finanziell attraktivste Alternative ist oder durch Barrieren verhindert wird, sowie eine Analyse der gängigen Praxis im Projektland. Die bisherige Kontrolle der Zusätzlichkeit ist jedoch unbefriedigend und gefährdet dadurch die Akzeptanz von CDM.

In die Kritik ist zudem die Arbeit der Auditoren (auch Validierer genannt) geraten. Sie sollen Projektvorschläge einer Prüfung unterziehen und die Regelkonformität der Projektdokumentation überprüfen. Kritische Einschätzungen durch

Fachleute weisen darauf hin, dass Validierer mitunter aufgabenwidrig zu Erfüllungsgehilfen der Projektentwickler werden oder dass öffentliche Kommentare entgegen den CDM-Regeln nicht beachtet oder Plausibilitätsprüfungen nicht vorgenommen werden. Eine Ursache liegt darin, dass Validierer gelegentlich von den Projektentwicklern selbst bezahlt werden. Einzelne Auditoren erhalten zum Beispiel bei Projekten in Indien sogar Erfolgshonorare.

Gegebenenfalls bestehende Anreize zum Missbrauch gilt es abzubauen. Sollten die genannten Probleme bei der Durchführung und Kontrolle von CDM-Projekten nicht angegangen werden, dürfte CDM insbesondere von den Kräften zur Zielscheibe geraten, die dieses flexible Instrument ablehnen und zu Fall bringen wollen. Dann wäre der eigentliche Verlierer der weltweite Klimaschutz. Daher muss die Integrität von CDM durch flankierende politische Maßnahmen auf internationaler Ebene geschützt werden. Zur Absicherung und kontinuierlichen Verbesserung der ökologischen Glaubwürdigkeit der Mechanismen projektbasierter Klimapolitik muss es deshalb darum gehen, die Transparenz der Projekte zu erhöhen und die Kontrollmechanismen weiter zu verbessern.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- Maßnahmen zu ergreifen und zu unterstützen, welche geeignet sind, die Transparenz und Kontrolle projektbasierter Klimaschutzaktivitäten auf internationaler Ebene zu erhöhen, die im Rahmen des Kyoto-Regimes dazu bestehenden Mechanismen zu verbessern und das Entstehen neuer und ergänzender Mechanismen zur Qualitätssicherung zu fördern, um die ökologische Glaubwürdigkeit der Mechanismen projektbasierter Klimapolitik weiter zu verbessern;
- die Weiterentwicklung der projektbasierten Klimaschutzmechanismen, insbesondere des CDM, national und international politisch zu unterstützen. Verhandlungen über bilaterale Abkommen zur Förderung von CDM-Projekten müssen verstärkt und die nationalen Voraussetzungen geschaffen werden, damit Unternehmen in Deutschland mehr und bessere Möglichkeiten erhalten, durch Projekte in Entwicklungs- und Schwellenländern ihre Verpflichtungen zur Emissionsreduzierung zu erfüllen sowie durch einen Technologietransfer zu einer nachhaltigen Entwicklung in den Projektländern beizutragen;
- im Hinblick auf die Verhandlungen zu einem Klimaschutzabkommen für die Zeit nach Ablauf des Kyoto-Protokolls sich dafür einzusetzen, dass die projektbasierten Klimaschutzmechanismen als flexible Klimaschutzinstrumente nicht nur weiterhin erhalten bleiben, sondern vielmehr neben verbindlichen Zielvorgaben im Rahmen des Technologietransfers für den Klimaschutz ein wesentlicher Eckpfeiler weiterer multilateraler Vereinbarung werden;
- sich auf der Ebene der Kyoto-basierten Mechanismen für eine Weiterentwicklung und Optimierung sowie für strukturelle Verbesserungen einzusetzen, indem
 - die Anforderungen an die Auditoren (Validierer) verschärft werden. Die Unabhängigkeit der Auditoren bei der Überprüfung beispielsweise von CDM-Projekten soll dadurch gewahrt bleiben, dass die Auswahl der Auditoren und ihre Zuweisung zu den einzelnen Projekten vom CDM-Exekutivrat nach dem Zufallsprinzip vollzogen werden. Die Vergütung der Auditoren soll zudem nicht mehr durch die Projektentwickler, sondern durch den Exekutivrat erfolgen;
 - Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung gewahrt bleiben, vor allem, indem – entsprechend den Regeln für den CDM – öffentliche

Kommentare bei der Validierung beachtet werden. Darüber hinaus ist auf internationaler Ebene zu prüfen, inwieweit die Beteiligung interessierter Gruppen gefördert und intensiviert werden kann;

- die Arbeit der Auditoren verstärkt durch UN-akkreditierte Beobachter in allen Projektphasen kontrolliert wird, wobei allfälliges Fehlverhalten von Auditoren durch den CDM-Exekutivrat ggf. streng zu sanktionieren ist;
- eine sorgfältige Validierung, also die Prüfung der Projektdokumentation, nach bestimmten Mindestkriterien gewährleistet wird. Neben der Überprüfung der Regelkonformität sollen die Validierungsberichte insbesondere eine Beurteilung darüber verpflichtend enthalten, ob durch das geprüfte CDM-Projekt das Zusätzlichkeitsprinzip eingehalten wird;
- klare Vorgaben für die Beurteilung der Zusätzlichkeit von Projekten geschaffen werden. Demnach müssen Kriterien zur Überprüfung von Alternativen und Ertragspotenzialen der zu registrierenden Projekte vorliegen. Dazu sollen standardisierte Schwellenwerte für die Investitionsanalyse erarbeitet werden. Darüber hinaus muss verbindlich definiert werden, unter welchen Bedingungen der Nachweis als erbracht gelten soll, dass dem Projekt zwingende Hindernisse gegenüberstanden, die erst durch den CDM-Anreiz überwunden werden konnten;
- gewährleistet wird, dass der CDM-Exekutivrat das Zusätzlichkeitsprinzip anhand der zu erarbeitenden Kriterien konsequent durchsetzt, um die Akzeptanz von CDM nicht zu gefährden. Über die Vereinten Nationen ist Sorge dafür zu tragen, dass der CDM-Exekutivrat in seiner Arbeit und in der gerichtlichen Durchsetzung seiner Entscheidungen stärker als bislang unterstützt wird.

Berlin, den 6. November 2007

Dr. Guido Westerwelle und Fraktion