

# Eine Kritik am Emissionshandel

## Teil I: Sackgasse statt Königsweg?

CORNELIA ZIEHM

**Die strukturelle Ausgestaltung des Emissionshandelssystems eröffnet mit einer Vielzahl von Stellschrauben zu viele Einfallstore für Lobbying-Interessen, die sich angesichts der Komplexität des Systems relativ leicht durchsetzen lassen und die eigentliche Idee des Emissionshandels in weiten Teilen konterkarieren. Die Entwicklungen, die der Emissionshandel in der Praxis nimmt, gebieten eine Kurskorrektur.**

Weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit arbeitet die Bundesregierung derzeit mit Hochdruck an der Schaffung eines neuen Umweltrechts in Deutschland. Die bestehenden Umwelt(schutz)gesetze wie etwa das Bundesimmissionsschutzgesetz, das Wasserhaushaltsgesetz oder das Bundesnaturschutzgesetz, aber auch das Erneuerbare-Energien-Gesetz und das Treibhausgasemissionshandelsgesetz sollen konsolidiert und in einem so genannten einheitlichen Umweltgesetzbuch, kurz UGB, zusammengefasst werden. Im Rahmen dieses umfangreichen Gesetzgebungsvorhabens wird auch das Anlagenzulassungsrecht neu geregelt. Also dasjenige Recht, das u.a. für die Errichtung, Erweiterung, Änderung sowie den Betrieb von Kohle- und Gaskraftwerken, Stahl-, Aluminium-, Zement-, Papier- und Chemiefabriken „zuständig“ ist. Die genannten Industrien setzen bekanntlich große Mengen an CO<sub>2</sub> frei. Gleichwohl soll es diesbezüglich im UGB keine verbindlichen Vorgaben für den Ausstoß klimaschädlicher Gase geben.

Zwar wird das ordnungsrechtliche Vorsorgegebot, wonach „Vorsorge gegen schädliche Umweltverän-

derungen insbesondere durch die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen“ zu treffen ist, aus dem bisherigen Bundesimmissionsschutzgesetz ins UGB übernommen (§ 52 Abs. 1 Nr. 2 UGB-E; der Referentenentwurf des BMU zum UGB vom 19. November 2007 ist unter [www.bmu.de](http://www.bmu.de) abrufbar). Und das bestehende Energieeffizienzgebot, wonach Energie in Industrieanlagen sparsam und effizient zu verwenden ist, soll im UGB sogar durch die Pflicht zur Nutzung der entstehenden Wärme in eigenen oder fremden Anlagen konkretisiert werden (vgl. § 52 Abs. 1 Nr. 5 UGB-E). Im selben Atemzug werden im UGB jedoch – wie schon bisher im Bundesimmissionsschutzgesetz – die dem Emissionshandel unterliegenden Anlagen im Hinblick auf die Freisetzung von CO<sub>2</sub> von den Anforderungen eben dieses Vorsorge- und Energieeffizienzgebots freigestellt (§ 52 Abs. 3 UGB-E). Insoweit soll auch künftig allein und ausschließlich das Treibhausgasemissionshandelsgesetz maßgeblich sein. Dabei stellt gerade das Vorsorgegebot, indem es der Bekämpfung des Schadstoffferntransports dient, ein wesentliches Instrument des Klimaschutzes dar. Durch den Vorrang des Emissionshandels vor ordnungsrechtlichen Instrumentarien wird auf die Festsetzung von CO<sub>2</sub>-Grenzwerten indes ebenso verzichtet wie beispielsweise auf eine am Stand der Technik orientierte Vorgabe von CO<sub>2</sub>-Emissionsminderungen durch einen effizienten Energieeinsatz im Rahmen anlagenbezogener Reduktionsmöglichkeiten.

Die ordnungsrechtliche Durchsetzung des Standes der Technik und des Energieeffizienzgebots lasse

keinen Spielraum für einen Emissionshandel, dessen Sinn es ja schließlich sei, dass Unternehmen sich von der Einhaltung des Standes der Technik auch bezüglich der Energieeffizienz freikaufen könnten. Administrativ vorgegebene Emissionsgrenzwerte oder Effizienzstandards würden die Suche nach den kostengünstigsten Emissionsminderungspotenzialen behindern. So lautete seinerzeit sinngemäß die Begründung für die Ausnahme der dem Emissionshandel unterfallenden Anlagen vom Vorsorge- und Energieeffizienzgebot. Diese Überlegungen mögen theoretisch überzeugen, allein die Verhältnisse sind nicht so. Sowohl die praktischen Erfahrungen mit dem Emissionshandel in den vergangenen Jahren als auch die gegenwärtigen Entwicklungen zeigen, dass die Suche nach den kostengünstigsten Emissionsminderungspotenzialen bei den Emittenten nur selten im Vordergrund stand und steht.

Ebenso vehement, wie Energiewirtschaft und Industrielobby sich zunächst gegen die Einführung des Emissionshandels überhaupt stemmten, sorgen sie nun dafür, dass es grundlegende Aufweichungen des Systems gibt. Bei allen Anfangsschwierigkeiten, die bei der Einführung eines neuen Instruments gewiss immer zugestanden werden müssen – die realen Defizite des Emissionshandelssystems sind, von Ausnahmen abgesehen, keine bloßen Kinderkrankheiten, sondern treffen den Emissionshandel in seinem Kern. Davor kann und darf man bei aller Faszination, die die ursprüngliche Emissionshandelsidee theoretisch hat, nicht die Augen verschließen. Die elementaren Voraussetzungen für einen funktionierenden und wirksamen Emissionshandel, d.h. anspruchsvolle Emissionshöchstgrenzen sowie die Versteigerung der Zertifikate, waren bzw. sind weder in der ersten noch in der zweiten Handelsperiode erfüllt. Sie werden ebenso wenig in der dritten Handelsperiode Wirklichkeit werden:

Für die erste Handelsperiode von 2005 – 2007 war für die dem Emissionshandel unterfallenden Unternehmen in Deutschland ein Cap von 499 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalenten festgesetzt worden. Nicht

genug, dass diese Festlegung nahezu keine Minderung gegenüber der Basisperiode 2000 – 2002 bedeutet hätte. 2005 stellte sich zudem heraus, dass die emissionshandelspflichtigen Anlagen im Zeitraum von 2000 – 2005 durchschnittlich pro Jahr tatsächlich „nur“ rund 479 Mio. t CO<sub>2</sub> freigesetzt hatten. Statt Anreiz zur CO<sub>2</sub>-Einsparung war die erste Phase mithin quasi eine Einladung, etwa 20 Mio. t mehr als im Durchschnitt in den Vorjahren zu emittieren. Dazu passt es, dass die CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der Stromerzeugung, die aktuell den größten Verursacherbereich für die vom Kioto-Protokoll erfassten Treibhausgasemissionen bilden, nicht etwa sinken, sondern stagnieren bzw. sogar wieder steigende Tendenzen zeigen (Matthes/Hartman/Groscurth/ Bossmann, Klimaschutz und Stromwirtschaft 2020/2030, Juni 2007). Während der Gesamtausstoß von CO<sub>2</sub>-Emissionen in Deutschland im Jahr 2007 um 2,7 % sank, stiegen die Emissionen der großen Energieanlagen und emissionsintensiven Industriebranchen im Emissionshandelssektor gegenüber 2006 um 2 % an (Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt), Presseerklärung 21/2008 vom 1. April 2008). Die Unternehmen setzten (noch) mehr Stein- und Braunkohle ein (DEHSt a.a.O.). D.h.: während in privaten Haushalten und in den Bereichen Gewerbe, Handel und Dienstleistungen die CO<sub>2</sub>-Emissionen im vergangenen Jahr u.a. durch die verstärkte Nutzung von Erneuerbaren Energien maßgeblich reduziert werden konnten, bestätigte sich dieser Trend im Emissionshandelssektor nicht nur nicht, sondern die Emissionsentwicklung war hier genau gegenläufig! Sämtliche Zertifikate waren darüber hinaus 2005 – 2007 kostenlos verteilt worden. Insbesondere die Energieversorgungsunternehmen waren sich dabei nicht zu schade, den Börsenwert der kostenlos zugewiesenen Zertifikate in die Strompreise einzupreisen und auf diese Weise zusätzlichen Profit in Höhe von bis zu acht Milliarden Euro pro Jahr zu Lasten der Stromkunden zu machen.

Für die zweite Handelsperiode von 2008 – 2012 ist zwar das nationale Cap auf Druck der EU-Kommission immerhin auf 451 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalen-

te gesenkt worden. Wirklich ambitioniert ist auch das allerdings nicht. Für die besonders klimaschädliche Braunkohleverstromung gab es nach Intervention der einschlägigen Unternehmen und durch Bundeswirtschaftsminister Glos zudem eine Extrawurst bei der Zuteilung der Zertifikate. Der Neubau von Kohlekraftwerken wird begünstigt, indem für Kohlekraftwerke letztlich mehr als doppelt so viele CO<sub>2</sub>-Zertifikate ausgeteilt werden wie für vergleichbare Gaskraftwerke. Außerdem werden nur knapp 9 % (40 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalente) nicht mehr kostenlos zugeteilt, sondern verkauft. Das ist zwar grundsätzlich immerhin besser als die vollständige kostenlose Verteilung. Nicht einmal hinsichtlich dieser geringen Menge ist aber sicher, ob es künftig zu einer Versteigerung kommen wird. Die dafür notwendige Rechtsverordnung existiert noch immer nicht. In jedem Fall können die deutschen Stromkonzerne wieder mit Zusatzgewinnen durch den Emissionshandel rechnen. Die Windfall Profits für 2008 – 2012 werden insoweit auf 14 bis 34 Mrd. € geschätzt (Point Carbon, Mitteilung vom 7. April 2008 unter [www.pointcarbon.com](http://www.pointcarbon.com)).

Und eine komplette Auktionierung der Zertifikate liegt in weiter Ferne, wenn überhaupt: Soeben erst wurde auf dem EU-Gipfel vom März 2008 für die dritte Handelsperiode ab 2013 – 2020 die weitere Gratisvergabe von Zertifikaten an industrielle Großemittenten wie beispielsweise der Stahl-, Aluminium-, Papier- und Chemieindustrie beschlossen, sofern diese bestimmte Mindeststandards erfüllen. Die betreffenden Industrien können in der Folge mit einigen Milliarden zusätzlichem Gewinn kalkulieren. Bundeswirtschaftsminister Glos will darüber hinaus eine 100%ige Versteigerung für den Stromsektor verhindern, den Energieversorgungsunternehmen zusätzliche Emissionsberechtigungen im Rahmen der Umsetzung des Atomausstiegs verschaffen und den Preis der an der Börse frei handelbaren Zertifikate auf 30 € begrenzen (s. z.B. Gammelin in der Süddeutschen Zeitung vom 22./23./24. März 2008, „Glos will Konzernen Milliarden Gewinne verschaffen“). In einem Beitrag für das „Braunkohle-Forum“ wird verlangt, auch für die Energiewirtschaft zu einer kostenlosen

Zuteilung der Zertifikate auf Basis brennstoffbezogener Benchmarks zurückzukehren (Erdmann unter [www.braunkohleforum.de](http://www.braunkohleforum.de)). Das Braunkohle-Forum findet sich damit in guter Gesellschaft mit der – zu einem guten Teil von E.ON, RWE, Vattenfall und EnBW finanzierten – Deutschen Energieagentur (Dena), die nun ab 2013 kostenlose CO<sub>2</sub>-Zertifikate für neue Kraftwerke fordert (s. [www.co2-handel.de/article186\\_8470.html](http://www.co2-handel.de/article186_8470.html)).

Auch wenn sich Glos & Co. nicht insgesamt durchsetzen sollten – wenn es noch eines letzten Beweises bedurft hätte, dass Energiewirtschaft und Industriobby alles daran setzen (werden), den Emissionshandel in der Praxis zu konterkarieren und nicht zu einem effektiven Instrument wirksamen Klimaschutzes werden zu lassen, muss dieser Beweis spätestens jetzt als erbracht gelten. So „erfolgreich“ die dargestellte Entwicklung des Emissionshandels aus Sicht von Energiewirtschaft und Industrie ist, so fatal ist sie für das Klima. In Anbetracht von derzeit rund 26 geplanten neuen Braun- und Steinkohlekraftwerken (vgl. etwa die Übersicht der Deutschen Umwelthilfe mit 26 genehmigten/teilweise in Bau befindlichen sowie geplanten Braun- und Steinkohlekraftwerken unter [www.duh.de/uploads/media/DUH\\_-UEbersicht\\_geplante\\_Grosskraftwerke.pdf](http://www.duh.de/uploads/media/DUH_-UEbersicht_geplante_Grosskraftwerke.pdf)) bei einer von den Kraftwerksbetreibern beabsichtigten Stilllegung alter fossiler Kraftwerke in einem Umfang von tatsächlich lediglich 2.400 MW bis zum Jahr 2020 (Bundesnetzagentur, Monitoringbericht 2007, S. 14, [www.bundesnetzagentur.de/media/archive/12086.pdf](http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/12086.pdf)) kann von einem klimaverträglichen Umbau des Kraftwerksparks in Deutschland als Folge des Emissionshandels schlichtweg keine Rede sein.

Die eigentlich mit dem Emissionshandel beabsichtigte Steuerungswirkung zum verstärkten Einsatz von zumindest CO<sub>2</sub>-ärmeren Technologien hat sich nicht realisiert. Das von der Bundesregierung beschlossene Ziel, die CO<sub>2</sub>-Emissionen in Deutschland bis 2020 um 40 % gegenüber 1990 zu senken, wird sich vor diesem Hintergrund nicht erreichen lassen. Selbst die Wirkungsgrade von so

genannten modernen Stein- bzw. Braunkohlekraftwerken erreichen im Übrigen nur 45 % bzw. um die 40 %. „Hoch effizient“ ist das offensichtlich nicht, allenfalls ein bisschen effizienter. Und die Verbesserung des Gesamtwirkungsgrades auf 90 % durch Kraft-Wärme-Koppelung setzt eine bestimmte Nähe von Kraftwerksstandort und Wärme-Abnehmern voraus, die bei Großkraftwerken aus der Natur der Sache heraus bestenfalls selten gegeben ist. Gleichzeitig werden großtechnische Verfahren zur CO<sub>2</sub>-Abscheidung bis 2020 kaum kostengünstig zur Verfügung stehen – von den noch vollkommen offenen Fragen der ökologischen Verträglichkeit insbesondere der CO<sub>2</sub>-Lagerung einmal ganz abgesehen. Carbon Capture and Storage (CCS) ist derzeit eine Gleichung, die zu viele Unbekannte hat, als dass sie als feste Größe zum Klimaschutz mit eingerechnet werden dürfte. Darüber hinaus und vor allem: jede weitere Investition in die bestehende (und veraltete) Energieversorgungsstruktur führt später zu überhöhten weiteren Vermeidungskosten. Das wiederum bedeutet eine volkswirtschaftliche Zusatzbelastung, die die politische Durchsetzbarkeit künftig notwendiger Verschärfungen der Zielvorgaben maßgeblich erschweren oder unmöglich machen wird. Eine Vorreiterrolle im Klimaschutz sieht anders aus.

Der Sachverständigenrat der Bundesregierung für Umweltfragen, SRU, hatte in seinen beiden letzten Umweltgutachten („Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern“, Umweltgutachten 2004 Tz. 67; „Für eine neue Vorreiterrolle“, Umweltgutachten 2002 Tz. 487) in weiser Voraussicht dafür plädiert, einen Verzicht auf ordnungsrechtliche Vorgaben zugunsten des Emissionshandels nicht definitiv, sondern zunächst lediglich „unter Vorbehalt“ für eine Erprobungsphase vorzusehen. Dann könnten, so die Umweltweisen, im Falle eines Scheiterns des Emissionshandelssystems ordnungsrechtliche Steuerungsmechanismen kurzfristig wieder in Funktion gesetzt werden. Leider fand diese Empfehlung kein Gehör. Das heißt allerdings nicht, dass die Entscheidung für einen „vorbehaltlosen“ Emissionshandel in Stein gemeißelt und unabänderbar wäre. Umgekehrt wäre ein unbeirrtes Fest-

halten an dieser Entscheidung in Anbetracht der alarmierenden Zeichen des Klimawandels unverantwortlich. Für eine weitere „Erprobung“ des Emissionshandels im Sinne einer ausschließlichen Maßnahme zur Emissionsreduktion bei Energiewirtschaft und Industrieanlagen ist keine Zeit. Die Veränderung des Klimas wartet nicht.

Sicherlich erfolgt auch die Schaffung von Ordnungsrecht keineswegs immer konfliktfrei. Nur allzu oft bleibt am Ende eine Kompromisslösung übrig. Ordnungsrechtliche Instrumentarien zum Klimaschutz existieren allerdings mit Vorsorge- und Energieeffizienzgebot des Anlagenzulassungsrechts bereits, ebenso wie entsprechende Erfahrungen für ihre erfolgreiche Umsetzung in der Praxis. Beide Prinzipien müssten „lediglich“ wieder vollständig, d.h. auch für die derzeit dem Emissionshandel unterliegenden Anlagen im Hinblick auf den Ausstoß von CO<sub>2</sub>, in Kraft gesetzt werden. Damit erhielten die Unternehmen im Übrigen auch die von ihnen stets – und zu recht – geforderte Planungssicherheit. Denn Maßstab des Vorsorgegebots ist die klare Orientierung am jeweiligen Stand der Technik.

Das Vorsorgegebot hat sich über die Jahre als Instrument der Luftreinhaltung bewährt. Auf seiner Grundlage konnten im Hinblick auf die Luftqualität in Deutschland (und Europa) unstreitig maßgebliche Erfolge erzielt werden. Es ist – wie oft behauptet wird – nicht zutreffend, dass sich das Anlagenzulassungsrecht als ungeeignet für den Klimaschutz erwiesen hätte. Vielmehr sind die hier vorhandenen Potenziale in Bezug auf die Minderung von CO<sub>2</sub>-Emissionen überhaupt nicht ausgeschöpft worden. Tatsächlich ist kein Grund dafür ersichtlich, weshalb auf CO<sub>2</sub>-Emissionen nicht mit Erfolg dieselben Regelungen anwendbar sein sollten wie für die Freisetzung anderer Luftschadstoffe. Das ordnungsrechtliche Vorsorgegebot dient, neben der Risikovorsorge, maßgeblich der Bekämpfung von Schadstoffferntransporten. Es ist auch nicht etwa statisch und nur für den Zeitpunkt der Errichtung einer Anlage relevant, sondern beschreibt eine dynamische Betreibergrundpflicht.

D.h. ein Genehmigungsinhaber kann nicht auf einen stets unveränderten Fortbestand seines Betriebes vertrauen, sondern muss mit einer Anpassung seiner Genehmigung an einen sich fort entwickelnden Stand der Technik rechnen. Ebenso ist es ein Missverständnis, dass durch die Vorgabe etwa eines Emissionsgrenzwertes zugleich eine bestimmte Technik vorgegeben würde. Im Gegenteil, obliegt es gerade der Innovationsfähigkeit und -bereitschaft der Unternehmen, kostengünstigere Möglichkeiten zur Erreichung eines maßgeblichen Emissionsgrenzwertes zu entwickeln.

Das Vorsorgegebot lässt es vor allem auch zu, den Brennstoffeinsatz zu steuern, indem die Nutzung bestimmter Brennstoffe untersagt wird. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung zum Heidelberger Fernheizkraftwerk (veröffentlicht in der Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts BVerwGE 69, 37 ff.) ein Verbot bestimmter Brennstoffe auf der Grundlage des Vorsorgegebots ausdrücklich bestätigt und eine komplexe Neubewertung der Frage, welche Emissionsbegrenzung von allen Anlagen über einen beträchtlichen Zeitraum hinweg als angemessene Vorsorge verlangt werden könne, gefordert. Mit Hilfe des Ordnungsrechts kann also Einfluss auf die Auswahl des Energieträgers genommen werden. So bietet es sich an, für die Verstromung fossiler Brennstoffe, d.h. Braunkohle, Steinkohle und Gas, einen anspruchsvollen einheitlichen CO<sub>2</sub>-Emissionswert pro erzeugter Kilowattstunde als Stand der Technik festzulegen. Das entspricht im Übrigen der Zusammenfassung der fossilen Brennstoffe Braunkohle, Steinkohle und Gas als einem einheitlichen Stromerzeugungssektor, wie sie im Rahmen der Stromkennzeichnung nach dem Energiewirtschaftsgesetz ganz überwiegend von den Stromkonzernen praktiziert wird (vgl. insoweit auch den Leitfaden des VDEW zur Stromkennzeichnung). Auch könnte auf der Grundlage des Vorsorgegebots beispielsweise die Nutzung des bei der Stahlherstellung anfallenden Gicht- und Konvertergases zur Stromerzeugung verbindlich vorgeschrieben werden. Selbstverständlich muss die Anordnung von Vorsorgemaßnahmen nach dem

Stand der Technik verhältnismäßig sein. Diese Verhältnismäßigkeitsprüfung bezieht sich allerdings sowohl nach dem deutschen als auch nach dem europäischen Anlagenrecht nicht auf eine einzelne Anlage, sondern auf einen industriellen Sektor und dessen Verantwortung für den drohenden Schaden (Koch/Wieneke, Klimaschutz durch Emissionshandel, DVBl 2001, 1085, 1088), sprich den Anteil einer Branche am Ausstoß klimaschädlicher Gase. Für CO<sub>2</sub>-Emissionen über den Stand der Technik hinaus ist der Emissionshandel kumulativ beizubehalten – wie bereits im Kioto-Protokoll angelegt. Dessen Art. 17 sieht den Einsatz von flexiblen Mechanismen nämlich nicht zwingend alternativ, sondern ausdrücklich ergänzend zu anderen Maßnahmen der Emissionsreduktion vor. Eine solche ergänzende Funktion des Emissionshandels war übrigens zunächst auch von der EU-Kommission in ihrem „Grünbuch zum Handel mit Treibhausgasemissionen“ beabsichtigt gewesen (erst durch die Einflussnahme mehrerer Mitgliedstaaten kam es schließlich zur jetzigen strikten Trennung von Ordnungsrecht und Emissionshandel).

Zwar finden sich tatsächlich längst ordnungsrechtliche Elemente im Emissionshandelssystem, auch wenn sie nicht als solche benannt oder erkannt werden: Der Nationale Allokationsplan (NAP II) sieht beispielsweise eine Zuteilung von Zertifikaten für Neu- und Altanlagen auf der Basis eines brennstoffbezogenen Benchmarking-Systems vor. Für die einzelnen fossilen Brennstoffe werden, ausgerichtet an den Emissionen effizienter Neuanlagen, Emissionsgrenzwerte pro erzeugter Kilowattstunde festgelegt. In der Sache ist das nichts anderes als die aus dem Vorsorgegebot folgende Orientierung am Stand der Technik. Mit dem Benchmarking ist der Gedanke des Vorsorgegebots im Emissionshandelssystem implementiert worden. Allerdings wird er im NAP II u.a. durch die Privilegierung der Braunkohle sogleich wieder unterlaufen. Klassisches Ordnungsrecht ist es ebenso, wenn nunmehr nach dem Beschluss des EU-Gipfels vom März 2008 für industrielle Großemittenten Mindeststandards festgelegt werden sollen. Durch die dann geplante kostenlose Zutei-

lung von Zertifikaten wird indes kein weiterer Anreiz zur Emissionsreduktion gesetzt, was ja eigentlich Sinn und Zweck des Emissionshandels ist. Und eine kostenlose Zuteilung der Zertifikate auf Basis brennstoffbezogener Benchmarks auch für den Stromerzeugungssektor ist keine notwendige Voraussetzung „für einen nachhaltigen Beitrag des Emissionshandels zum Klimaschutz“, sondern das Gegenteil. Nur (Neu-)Emittenten ohne kostenlose Zuteilung würden bei der Wahl der Produktionsentscheidung mit dem Marktpreis der Verschmutzungsrechte konfrontiert.

Das Emissionshandelssystem als alleinige Maßnahme zur CO<sub>2</sub>-Reduktion erweist sich nach alledem offensichtlich nicht als der Königsweg im Klimaschutz, als der es gedacht war. Auch Systemscheidungen sind selbstverständlich umkehrbar. Um zu verhindern, dass der Emissionshandel zu einer Sackgasse für den Klimaschutz wird, ist eine zügige Kurskorrektur geboten. Das klassische Anlagenzulassungsrecht hält mit Vorsorge- und Energieeffizienzgebot entsprechende wirksame und erprobte Instrumente bereit. Sie gilt es zu nutzen und mit dem Emissionshandel zu kombinieren. Ein Instrumentenmix von Ordnungsrecht und

Emissionshandel muss dabei klar und stringent ausgestaltet werden. Das bedeutet: Die dem Emissionshandel unterliegenden Anlagen müssen sich – im Sinne des Vorsorgegebots – am aktuellen Standes der Technik orientieren; für diejenigen Emissionen, die nach dem gegenwärtigen Stand der Technik nicht vermieden werden können, müssen die Emittenten bezahlen – um so weniger, je mehr weitere Emissionsminderungspotenziale erschließen. So wird ein Anreiz zur weiteren Emissionsreduktion gesetzt – im Gegensatz zur Gratisvergabe von Emissionsberechtigungen bei Erfüllung bestimmter Mindeststandards oder der Privilegierung der Braunkohleverstromung bei der Zuteilung der Zertifikate. Die Emissionshandelsrichtlinie sollte, anstelle zu einer weiteren Aufweichung der Emissionshandelsidee beizutragen, in diesem Sinne novelliert, das Anlagenzulassungsrecht des UGB entsprechend korrigiert werden. Daneben ist die weitere Förderung des Ausbaus von Erneuerbaren Energien ebenso unerlässlich wie möglich (s. dazu auch den anschließenden Beitrag von Scheer).

*Dr. Cornelia Ziehm aus Berlin ist Rechtsexpertin für Umweltfragen.*