

Stellungnahme

Zum Gesetzesentwurf des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen zur Änderung des Baugesetzbuchs vom 1.4.2022

Stand: 14.04.22

Das Hauptstadtbüro Bioenergie bündelt die politische Arbeit der Branche und wird getragen von:
Bundesverband Bioenergie e. V. (BBE), Deutscher Bauernverband e. V. (DBV), Fachverband Biogas e. V. (FvB)
und Fachverband Holzenergie (FVH)

Inhalt

Das Wichtigste in Kürze	3
Vorbemerkung	4
1. Beseitigung von Hemmnissen für eine kurzfristige und befristete Erhöhung der Energieproduktion von Bestandsanlagen zur Einsparung von Erdgas (Änderung von § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB).....	5
1.1. Befristete Aussetzung von Beschränkungen für baurechtlich privilegierte Anlagen (Einführung eines neuen § 249a BauGB).....	5
1.2. Befristete Aussetzung der Genehmigungserfordernisse nach BImSchG.....	6
2. Weitergehender Anpassungsbedarf im BauGB zur Beschleunigung der Energiewende.....	7
2.1. Beschleunigter Ausbau der Biogasaufbereitung: Bauplanungsrechtliche Privilegierung	7
2.2. Hemmnisse für die lokale Kraft- und Wasserstoffproduktion abbauen: Zwang zum Anschluss an „das öffentliche Netz“	7
2.2. Hemmnisse für Wärmekonzepte abbauen: Satelliten-BHKW im Außenbereich	8
2.3. Hemmnisse für die Erschließung von Reststoffen abbauen: Herkunft der Biomasse (§ 35 Abs. 1 Nr. 6 Buchstabe b)).....	8
2.4. Unterschieden in der Agrarstruktur besser Rechnung tragen	9
3. Weiterer Diskussionsbedarf	9
3.1. Generationenwechsel im landwirtschaftlichen Betrieb & Strukturwandel in der Landwirtschaft.....	9
3.2. Kombinierte Nutzung verschiedener Erneuerbarer Energien an einem Standort.....	10

Das Wichtigste in Kürze

1. Der bestehende Biogasanlagenpark kann durch den Einsatz zusätzlicher Substrate oder den Einsatz von Substraten mit hohem Energiegehalt (z.B. Maissilage) kurzfristig seine **Gaserzeugung im Schnitt um 20 Prozent erhöhen**. Mit einer Erhöhung der Einsatzstoffe sind auch Vorgaben im Baugesetzbuch (BauGB) betroffen, die **für den befristeten Zeitraum der Erhöhung der Gasproduktion angepasst** werden sollten.

- Die **Privilegierungsvoraussetzung des § 35 Abs. 1 Nr. 6 Buchstabe d)** BauGB beschränkt die Biogasproduktion vieler Anlagen auf 2,3 Millionen Normkubikmeter (Nm³) pro Jahr. Diese Begrenzung sollte zumindest **befristet ausgesetzt** werden.
- Die **Privilegierungsregelung des § 35 Abs. 1 Nr. 6 Buchstabe b)** BauGB bindet die bauplanungsrechtliche Privilegierung einer Biogasanlage daran, dass mindestens 51 Prozent der genutzten Biomasse aus dem eigenen Betrieb stammt oder einem nahegelegenen (landwirtschaftlichen oder nicht-landwirtschaftlichen) Betrieb, der ebenfalls privilegiert ist. Die Anforderung sollte zumindest **befristet ausgesetzt** werden.
- Da bei den meisten Biogasanlagen die Genehmigung an eine bestimmte Höchstmenge der Biogaserzeugung bzw. Höchstmenge an eingesetzten Einsatzstoffen sowie die Art der Einsatzstoffe gebunden ist, sollte darüber hinaus das **Erfordernis der Neugenehmigung** nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) unter eng definierten Rahmenbedingungen **befristet ausgesetzt** werden.

2. Das BauGB enthält aktuell zahlreiche **Hemmnisse** für die Entwicklung von Biogasanlagenkonzepten, die **ausgeräumt** werden sollten, insbesondere bzgl.:

- Der Umrüstung von Biogasanlagen auf die **Biogaseinspeisung**
- Der Erzeugung von **Kraftstoff oder Wasserstoff** ohne Einspeisung ins öffentliche Netz
- Dem **Aufbau von Wärmekonzepten** mittels so genannter „Satelliten-BHKW“ sowie
- Der zusätzlichen Erschließung von **Rest- und Abfallstoffen**.

Vorbemerkung

Die Bioenergieverbände begrüßen die großen klimapolitischen Ambitionen der neuen Bundesregierung und die vielen im Koalitionsvertrag bereits angekündigten Einzelmaßnahmen. Nun gilt es die Ziele und Vorhaben weiter auszuarbeiten und in konkrete Gesetzgebungsprozesse zu überführen. Dabei muss auch die Bioenergie als Problemlöser bei der Reduktion von Treibhausgasemissionen eine wichtige Rolle spielen. Sehr begrüßen wir deshalb die Ankündigung im Koalitionsvertrag, die Bioenergie solle in Deutschland eine neue Zukunft erfahren, sowie das Vorhaben, alle Hemmnisse und Hürden für den Ausbau Erneuerbarer Energien zu beseitigen. Im Fall der Bioenergie sind verschiedene Regelungen im Baugesetzbuch (BauGB) zentrale Hemmnisse, die sobald wie möglich angegangen werden sollten.

1. Beseitigung von Hemmnissen für eine kurzfristige und befristete Erhöhung der Energieproduktion von Bestandsanlagen zur Einsparung von Erdgas (Änderung von § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB)

Der Angriff Russlands auf die Ukraine zeigt einmal mehr wie wichtig nicht zuletzt auch Aspekte der Versorgungssicherheit und geopolitische Erwägungen in der Energie- und Klimapolitik sind. Die Biogasanlagen, Holzheizkraftwerke und andere Bioenergieanlagen erzeugen in Deutschland ca. 50 Terawattstunden (TWh) zuverlässig Strom und 132 TWh Wärme. Deutschland verfügt über ein größeres, noch nicht erschlossenes Biomassepotenzial, das im Sinne des Klimaschutzes und der Versorgungssicherheit für eine Steigerung der Energieerzeugung aus Biomasse gehoben werden sollte.

In ihrem „10-Punkte-Plan“ identifiziert die Internationale Energie Agentur (IEA) eine kurzfristige Steigerung der Energieproduktion aus bestehenden Bioenergieanlagen als Option, die Abhängigkeit der EU von russischem Erdgas kurzfristig zu verringern. Auch in Deutschland sind viele Bestandsanlagen in der Lage kurzfristig ihre Strom-, Wärme- und/oder Gasproduktion zu erhöhen.

Der deutsche Biogasanlagenpark umfasst knapp 10.000 Anlagen, die rund 95 TWh Biogas erzeugen. Davon werden rund 85 TWh am Anlagenstandort zu Strom und Wärme umgewandelt und rund 10 TWh ins Gasnetz eingespeist. Die allermeisten dieser Anlagen produzieren aufgrund verschiedener Restriktionen nicht die technisch maximal mögliche Biogasmenge. Der Fachverband Biogas e.V. (FvB) schätzt, dass der bestehende Biogasanlagenpark durch den Einsatz zusätzlicher Substrate oder den Einsatz von Substraten mit hohem Energiegehalt (z.B. Maissilage) kurzfristig seine **Gaserzeugung im Schnitt um 20 Prozent erhöhen könnte**. Daraus ergibt sich das Potenzial einer **zusätzlichen Biogaserzeugung in Höhe von ca. 19 TWh bzw. 7,2 TWh el Strom**. Aktuell sind in Deutschland Biogas- und Biomethan-BHKW in einem Umfang von 5,8 Gigawatt (GW) installiert. Von diesen dienen jedoch 2 GW der flexiblen Strombereitstellung und sind deshalb nicht ausgelastet. Diese **2 GW** können genutzt werden, um die zusätzlich erzeugte Biogasmenge zu verstromen.

1.1. Befristete Aussetzung von Beschränkungen für baurechtlich privilegierte Anlagen (Einführung eines neuen § 249a BauGB)

Mit einer Erhöhung der Einsatzstoffe sind auch Vorgaben im BauGB betroffen. Diese sollten im Rahmen der laufenden Novelle **für den befristeten Zeitraum der Erhöhung der Gasproduktion angepasst** werden.

Erstens: Befristete Aussetzung der Obergrenze der Biogasproduktion für baurechtlich privilegierte Biogasanlagen: Die Privilegierungsvoraussetzung des § 35 Abs. 1 Nr. 6 Buchstabe d) BauGB beschränkt die Biogasproduktion vieler Anlagen auf 2,3 Millionen Normkubikmeter (Nm³) pro Jahr. Eine neue Bauleitplanung, die die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit einer erhöhten Gasproduktion feststellen könnte, ist jedoch einerseits sehr zeit- und kostenintensiv und andererseits grundsätzlich abhängig von der Planungsbereitschaft der Gemeinde. Es besteht zudem kein Recht auf Planungstätigkeit der Gemeinde. In Nordrhein-Westfalen steht der Landesentwicklungsplan sogar einer Bauleitplanung für der Privilegierung entwachsenen Biogasanlagen im Außenbereich entgegen. Die Begrenzung der Privilegierung auf eine Biogasproduktion von maximal 2,3 Mio. Nm³ pro Jahr in § 35 Abs. 1 Nr. 6 Buchstabe d) BauGB sollte zumindest befristet ausgesetzt werden.

Zweitens: Befristete Aussetzung der Einschränkung des Biomassezukaufs für baurechtlich privilegierte Biogasanlagen: Die Privilegierungsregelung des § 35 Abs. 1 Nr. 6 Buchstabe b) BauGB bindet die bauplanungsrechtliche Privilegierung einer Biogasanlage daran, dass mindestens 51 Prozent der genutzten Biomasse aus dem eigenen Betrieb stammt oder einem nahegelegenen (landwirtschaftlichen oder nicht-landwirtschaftlichen) Betrieb, der ebenfalls privilegiert ist. Mit der letzten Änderung des BauGB wurden die Bedingungen für die Privilegierung von u.a. gewerblichen Tierhaltungen aber so verschärft, dass viele Betriebe nicht mehr privilegiert sind (siehe auch 2.3. Herkunft der Biomasse (§ 35 Abs. 1 Nr. 6 Buchstabe b)). Das hemmt die zusätzliche Nutzung noch nicht erschlossener Reststoffe zur kurzfristigen Erhöhung der Biogasproduktion. Die Anforderung in § 35 Abs. 1 Nr. 6 Buchstabe b) BauGB, dass für die bauplanungsrechtliche Privilegierung mindestens 51 Prozent der Biomasse aus dem eigenen oder einem nahegelegenen, privilegierten Betrieb stammen muss, sollte zumindest befristet ausgesetzt werden.

Vorschlag

Einführung einer „**Sonderregelung zur Biomassenutzung**“ z.B. als § 249a BauGB:

„Zur kurzfristigen Sicherung der Versorgung mit Strom, Wärme oder Gas, durch eine Erhöhung der Biogasproduktion in vor dem 1.1.2022 errichteten Biogasanlagen nach § 35 Abs. 1 Nr. 6, gilt die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit solcher Vorhaben auch dann als gegeben, wenn die Privilegierungsvoraussetzungen des § 35 Abs. 1 Nr. 6 Buchstabe b) und d) im Zeitraum vom 1.1.2022 bis 31.12.2024 überschritten werden.“

1.2. Befristete Aussetzung der Genehmigungserfordernisse nach BImSchG

Bei den meisten Biogasanlagen ist die Genehmigung an eine bestimmte Höchstmenge der Biogaserzeugung bzw. Höchstmenge an eingesetzten Einsatzstoffen sowie die Art der Einsatzstoffe (landwirtschaftliche Substrate, Abfälle) gebunden. Müsste (z.B. bei befristeter Überschreitung der Genehmigungsschwelle von 1,2 Mio. Nm³ Rohbiogasproduktionskapazität) aber erst eine Genehmigung nach § 4 des Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) bzw. eine Änderungsgenehmigung nach § 16 BImSchG zur Änderung von Inputmengen erwirkt werden, würde dies viel zu lange dauern.

Vorschlag

Um kurzfristig mehr Biogas bzw. mehr Strom erzeugen zu können, bedürfte es einer **befristeten Aussetzung des Genehmigungserfordernisses unter definierten Rahmenbedingungen**. Solche definierten Rahmenbedingungen könnten z.B. sein, dass jedwede Änderung der zuständigen Behörde anzuzeigen ist, keine baulichen Änderungen an der Anlage vorgenommen und keine zusätzlichen Motoren installiert werden und dass zusätzliche Einsatzstoffmengen stofflich und rechtlich mit dem bereits genehmigten Inputspektrum vergleichbar sind.

2. Weitergehender Anpassungsbedarf im BauGB zur Beschleunigung der Energiewende

2.1. Beschleunigter Ausbau der Biogasaufbereitung: Bauplanungsrechtliche Privilegierung

Die Aufbereitung von Biogas zu Biomethan und dessen Einspeisung in das Erdgasnetz ist nicht zuletzt durch die aktuellen geopolitischen Ereignisse und dem Bedürfnis, sich von Gasimporten aus Russland möglichst unabhängig zu machen, weiter in den Fokus des Interesses getreten. Da der wirtschaftliche Betrieb einer Gasaufbereitung einen gewissen Mindestdurchsatz an Biogas erfordert, könnte die Bündelung mehrerer kleiner Biogasanlagen über sog. Gassammelleitungen an einer zentralen Aufbereitungsanlage eine Perspektive – sowohl für eine Energie(träger)wende als auch die Biogasbranche bieten.

Geeignete Standorte für solche Anlagen können, je nach den örtlichen Gegebenheiten des Gasnetzes

- unabhängig von einer Biogaserzeugungsanlage in der Schnittmenge aus „leitungsbaumäßig wirtschaftlich (noch) vertretbare Nähe zu den einzelnen Biogaserzeugungsanlagen“ und „geeignetem Einspeisepunkt ins Erdgasnetz“ oder
- am Standort einer bereits bestehenden Biogasanlage liegen.

In beiden Fällen ist nicht davon auszugehen, dass solche Standorte regelmäßig in bereits ausgewiesenen Industrie-, Gewerbe- oder Sondergebieten zu lokalisieren sind.

Vorschlag

Die **privilegierte bauplanungsrechtliche Zulässigkeit** solcher **zentralen Aufbereitung- und Einspeiseanlagen** im Außenbereich zu klären bzw. sicherzustellen.

2.2. Hemmnisse für die lokale Kraft- und Wasserstoffproduktion abbauen: Zwang zum Anschluss an „das öffentliche Netz“

In § 35 (1) Nr. 6 BauGB heißt es:

„Im Außenbereich ist ein Vorhaben nur zulässig, [...] wenn es [...] 6. der energetischen Nutzung von Biomasse im Rahmen eines Betriebs nach Nummer 1 oder 2 oder eines Betriebs nach Nummer 4, der Tierhaltung betreibt, sowie dem Anschluss solcher Anlagen an das öffentliche Versorgungsnetz dient“

Die Bedingung, dass Vorhaben zur energetischen Nutzung von Biomasse dem Anschluss an das öffentliche Netz dienen müssen, schränkt die Nutzungsmöglichkeiten von Biogas unnötig ein.

Ein **zwingender Anschluss an ein öffentliches Netz** schließt **bestimmte Nutzungspfade** für Biogas – zumindest im Außenbereich – **von vornherein aus**. Dazu gehören insbesondere die Produktion von Kraftstoff oder Wasserstoff am Standort der Anlage sowie die Direktabnahme durch in der Umgebung bestehende Gewerbe- oder Industriebetrieb.

Vorschlag

Die **Streichung der Privilegierungsvoraussetzung**, dass die Anlage „dem Anschluss [...] an das öffentliche Versorgungsnetz“ dienen muss, würde alle denkbaren Nutzungspfade für Biogas öffnen, ohne dass der Schutz des Außenbereichs beeinträchtigt würde.

2.2. Hemmnisse für Wärmekonzepte abbauen: Satelliten-BHKW im Außenbereich

Die aktuelle Formulierung der Privilegierungstatbestände des § 35 BauGB ermöglicht die Erzeugung des Energieträgers Biogas und dessen energetische Nutzung direkt am Standort der Erzeugung.

Die **vom Standort der Erzeugung abgesetzte Nutzung** von Biogas in Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen (sog. Satelliten-BHKW) **an bzw. in im Außenbereich** (Gärtnereien, landwirtschaftliche Betriebe mit hohem Wärmebedarf) rechtmäßig errichteten Vorhaben ist aber **nur unter Bedingungen zulässig, die de facto nicht zu erfüllen sind** (überwiegende Nutzung [51%] der gesamten erzeugten Energie [Strom + Wärme] am Standort des Satelliten [„dienende Funktion“]).

Vorschlag

Für den Innenbereich wurde § 14 der Baunutzungsverordnung (BauNVO) bereits vor Jahren dahingehend ergänzt, dass Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen innerhalb von Gebäuden auch dann zulässige Nebenanlagen sind, wenn die erzeugte Energie nicht überwiegend am Standort genutzt wird.

Eine entsprechende Regelung für Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen an oder in im Außenbereich rechtmäßig errichteten Vorhaben, wurde vom FvB bereits bei den letzten BauGB Änderungen eingefordert – allerdings vom Gesetzgeber bis dato nicht aufgegriffen.

Vor dem Hintergrund der klima- und energiepolitisch zwingend erforderlichen Abkehr von fossilen Energieträgern im Wärmesektor, ist die **Schaffung einer entsprechenden Regelung für den Außenbereich** aber dringend geboten.

2.3. Hemmnisse für die Erschließung von Reststoffen abbauen: Herkunft der Biomasse (§ 35 Abs. 1 Nr. 6 Buchstabe b))

Nicht aus den Augen verloren werden darf aber, dass – neben anderen rechtlichen Regelungen – auch das BauGB diesbezüglich einschränkende Bedingungen formuliert. Denn der Einsatz von Reststoffen aus nicht selbst im Außenbereich privilegierten Betrieben ist per § 35 Absatz 1 Nr. 6 Buchstabe b) eingeschränkt.

Eine diesbezügliche Problematik hat sich bereits vor einigen Jahren aus der Änderung der Privilegierungsvoraussetzungen für gewerbliche Tierhaltungen ergeben - wenn nämlich die 51 % (aus den eigenen und nahegelegenen Betrieben) mit betriebseigener aber auch mit Gülle aus einer benachbarten bisher nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB privilegierten gewerblichen Tierhaltung sichergestellt wird. Entwächst diese gewerbliche Tierhaltung den Privilegierungskriterien des § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB, ergibt

sich - ohne dass sich an den Stoffströmen der Biogasanlage irgendetwas geändert hätte - eine Nichterfüllung der Privilegierungsvoraussetzung des § 35 Abs. 1 Nr. 6 Buchstabe b) BauGB. Dies stellt ein erhebliches Hemmnis für die energie- wie klimapolitisch sinnvolle Vergärung von Gülle und Mist aus gewerblicher Tierhaltungen dar.

Aber auch das Heben von Potenzialen außerhalb des landwirtschaftlichen Kontextes wird erheblich beschränkt.

Der Einsatz von Reststoffen aus nicht selbst im Außenbereich privilegierten Betrieben ist per § 35 Absatz 1 Nr. 6 Buchstabe b) eingeschränkt. Dies behindert den politisch gewollten Einsatz von Reststoffen in Biogasanlagen.

Wenn z.B. eine Biogasanlage bisher 40 % des Inputs (z.B. in Form von Rindergülle) aus dem rahmensetzenden landwirtschaftlichen Betrieb selbst, 30 % (in Form von Mais) von "nahe gelegenen landwirtschaftlichen Betrieben" und die restlichen 30 % aus der örtlichen Brauerei generiert hat und nun die Möglichkeit hätte, die 30% Mais durch Teigreste eines neu am Ort ansässigen Backwarenherstellers zu ersetzen, wäre das aktuell für die Biogasanlage „privilegiert im Außenbereich" nicht möglich, weil weder die Brauerei noch der Backwarenhersteller „nahe gelegene Betrieben nach den [§ 35 Abs. 1] Nummern 1, 2 oder 4, soweit letzterer Tierhaltung betreibt" sind.

Vorschlag

Ein denkbarer Ansatz für einen Lösungsansatz wäre, die Streichung der Maßgabe, dass die „nahe gelegenen Betriebe“ selbst privilegiert nach § 35 (1) Nr. 1, 2 oder 4 (soweit Tierhaltung) sein müssen.

2.4. Unterschieden in der Agrarstruktur besser Rechnung tragen

Insbesondere für die Regionen Deutschlands mit eher großräumig strukturierter Agrarlandschaft und entsprechend größeren Betriebseinheiten sollte die Kapazitätsbeschränkung des § 35 (1) Nr. 6 Buchstabe d) BauGB überdacht werden.

Vorschlag

Unter der Voraussetzung, dass die Biomasse tatsächlich und auch perspektivisch zu z.B. mindestens 80 % aus dem rahmensetzenden Betrieb stammt, sollte auch eine höhere Rohbiogasproduktionskapazität privilegiert im Außenbereich zulässig sein.

3. Weiterer Diskussionsbedarf

3.1. Generationenwechsel im landwirtschaftlichen Betrieb & Strukturwandel in der Landwirtschaft

Übergabe des landwirtschaftlichen Betriebes an die nächste Generation, Hofaufgabe aus Altersgründen oder strukturwandelbedingte Betriebsschließungen sind unabänderliche Prozesse in der Landwirtschaft.

Für eine privilegiert im Außenbereich errichtete Biogasanlage stellt sich aber z. B. bei Aufgabe des rahmensetzenden landwirtschaftlichen Betriebes regelmäßig nicht nur die Frage, ob sich ein neuer Betreiber findet. Der Wegfall des privilegierungsseitig zwingend erforderlichen rahmensetzenden landwirtschaftlichen Betriebes stellt auch die Zulässigkeit am Standort in Frage. Regelmäßig ergeben sich hier Konstellationen, bei denen der Weiterbetrieb der Biogasanlage trotz potenziell bereitstehendem Betreiber und gesicherter Substratversorgung nur über Bauleitplanung gesichert werden kann.

Auch die Übergabe des Betriebs an die nächste Generation führt regelmäßig zu Konflikten: z.B. immer dann, wenn zwei Parteien für die Nachfolge bereitstehen, die eine Partei aber nur den landwirtschaftlichen Betrieb, die andere nur die Biogasanlage übernehmen soll oder will. Eine (wirkliche) wirtschaftliche Trennung beider Betriebe ist nur möglich, wenn die Möglichkeit besteht den Standort der Biogasanlage zu überplanen.

Es bedarf hier einer Diskussion, wie diese Probleme gelöst werden können und gleichzeitig den Erfordernissen von Energie(träger)wende und gebotenem Schutz des Außenbereichs Rechnung getragen wird.

3.2. Kombinierte Nutzung verschiedener Erneuerbarer Energien an einem Standort

Bisher deutlich zu wenig Berücksichtigung im Bauplanungsrecht findet die kombinierte Nutzung bzw. Synergienutzung von verschiedenen Erneuerbaren Energien an einem Standort.

Beginnend „im Kleinen“ z.B. der Eigenstromerzeugung für eine im Außenbereich privilegierte Biogasanlage mittels einer „Kleinen Windkraftanlage“ - was aktuell nur über Bauleitplanung realisierbar wäre - bis ins „Große“ wie der Verbindung von Windkraft und Biomassenutzung im Kontext der Erzeugung/Nutzung/Vermarktung von Wasserstoff.

Kontakt

Hauptstadtbüro Bioenergie
Sandra Rostek
Leiterin
Tel.: 030-2758179-00
Email: rostek@bioenergie.de