

Positionspapier

Vorschläge

Zur Weiterentwicklung
des Baugesetzbuchs
(BauGB)

Stand: 25.08.22

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. Vorschläge	5
1.1. Privilegierung von zentralen Biogasaufbereitungs- und Einspeiseanlagen im Außenbereich (Ergänzung von § 35 Abs. 1).....	5
1.2. Hindernisse für die Vergärung von Rest- und Abfallstoffen abbauen.....	6
1.2.1. Hemmnisse für den Einsatz von Reststoffen aus nahegelegenen aber nicht-privilegierten Betrieben abbauen (Änderung von § 35 Abs. 1 Nr. 6 Buchstabe b).....	6
1.2.2. Errichtung von Biogasanlagen an zulässigerweise im Außenbereich errichteten Tierhaltungen privilegieren (Änderung von § 35 Abs. 1 Nr. 6)	6
1.2.3. Unterschieden in der Agrarstruktur Rechnung tragen durch Ausnahmen bei der Größenbegrenzung (Ergänzung von § 35 Abs. 1 Nr. 6 Buchstabe d)).....	7
1.3. KWK-Nutzung im Außenbereich auch ohne „dienende Funktion“ ermöglichen (Ergänzung von § 35 Abs. 1 Nr. 8)	8
1.4. Pflicht zum Anschluss an das öffentliche Netz streichen (Änderung von § 35 Abs. 1 Nr. 6).....	9
2. Übersicht: Neufassung des § 35 Abs. 1 BauGB unter Berücksichtigung der vorgeschlagenen Änderungen:	10

Das Wichtigste in Kürze

1. Biogaseinspeisung: Um die Umrüstung des Biogasanlagenbestands auf die Einspeisung ins Gasnetz voranzubringen, sollten zentrale Biogasaufbereitungs- und Einspeiseanlagen privilegiert im Außenbereich errichtet werden dürfen.

2. Rest- und Abfallstoffe: Um das Potenzial der Vergärung von Gülle und sonstigen Rest- und Abfallstoffen heben zu können, sollten:

- Die Hemmnisse für den Einsatz von Reststoffen aus nahegelegenen Betrieben, die nicht selbst privilegiert sind, abgebaut werden.
- Auch an zulässigerweise im Außenbereich errichteten aber nicht (mehr) privilegierten gewerblichen Tierhaltungen, Biogasanlagen privilegiert errichtet werden können.
- Unter bestimmten Bedingungen die Größenbegrenzung in § 35 Abs. 1 Nr. 6 überschritten werden dürfen.

3. Wärmeauskopplung: Blockheizkraftwerke, die vom Standort der Biogaserzeugung abgesetzt sind (Sattelliten-BHKW), dürfen im Außenbereich nur dann errichtet werden, wenn die gesamte erzeugte Energie überwiegend am BHKW-Standort genutzt wird. Um die Wärmenutzung aus Biogas an Außenbereichsstandorten zu erleichtern, sollte die Errichtung dieser BHKW auch dann möglich sein, wenn z.B. der Strom nicht vor Ort genutzt, sondern überwiegend oder vollständig ins öffentliche Netz eingespeist wird.

4. Fortschrittliche Biokraftstoffe: Die Privilegierung von Biogasanlagen sollte nicht daran gebunden sein, dass die Anlage ans öffentliche Netz angeschlossen ist, um auch Anlagenkonzepte zu ermöglichen, bei denen z.B. aus dem Biogas fortschrittliche Biokraftstoffe erzeugt und ohne Einspeisung in ein öffentliches Netz vermarktet werden.

Vorbemerkung

Wir begrüßen die großen klimapolitischen Ambitionen der neuen Bundesregierung und die vielen im Koalitionsvertrag bereits angekündigten Einzelmaßnahmen, speziell auch die Ankündigung, alle Hürden und Hemmnisse für den Ausbau der Erneuerbaren Energien aus dem Weg zu räumen. Insbesondere die Ankündigung im Koalitionsvertrag, die Bioenergie solle in Deutschland eine neue Zukunft erfahren, begrüßen wir sehr.

Nun gilt es die Ziele und Vorhaben auszuarbeiten und in konkrete Gesetzgebungsprozesse zu überführen. Im Zuge dessen ist der rechtliche Rahmen so anzupassen, dass die Bioenergie ihr Potenzial als Problemlöser bei der Reduktion von Treibhausgasemissionen nachhaltig heben kann. Dazu gehört nicht nur, fossile Energieträger zu ersetzen, sondern auch CO₂ der Atmosphäre zu entziehen und dauerhaft zu speichern.

Im Baugesetzbuch (BauGB) finden sich aktuell noch viele Hemmnisse und Hürden für die Erzeugung und Nutzung von Bioenergie, insbesondere für die Einspeisung von Biomethan ins Gasnetz, der Erschließung von Rest- und Abfallstoffen für die Biogaserzeugung sowie den Ausbau der Wärmenutzung. Das vorliegende Papier enthält Vorschläge, wie diese Hemmnisse im Einklang mit der gebotenen Schonung des Außenbereichs im BauGB ausgeräumt werden können.

1. Vorschläge

1.1. Privilegierung von zentralen Biogasaufbereitungs- und Einspeiseanlagen im Außenbereich (Ergänzung von § 35 Abs. 1)

Der Ausbau der Biomethaneinspeisung ins Gasnetz ist erklärtes Ziel der Europäischen Kommission, des novellierten Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) und des im Entwurf vorliegenden Klimaschutz-sofortprogramms der Bundesregierung. Darüber hinaus ist der Ausbau der Biomethaneinspeisung angesichts der geopolitischen Notwendigkeit zur Diversifizierung der Gasversorgung unabdingbar. Ein großes Potenzial bietet die Umrüstung bestehender Biogasanlagen auf die Gaseinspeisung.

Der wirtschaftliche Betrieb einer Gasaufbereitung erfordert einen gewissen Mindestdurchsatz an Biogas. Deshalb ist die Bündelung mehrerer kleiner Biogasanlagen sinnvoll, bei denen das Rohgas der Anlagen über sog. Gassammelleitungen zu einer zentralen Aufbereitungsanlage geleitet wird. Großräumliche Analysen z.B. des Deutschen Biomasse Forschungszentrums (DBFZ) und des Deutschen Verbands des Gas- und Wasserfachs (DVGW) zeigen, dass rund 2.000 Bestandsanlagen allein oder durch den Zusammenschluss über Sammelleitungen auf die Gaseinspeisung umgerüstet werden können.¹

Rund 90 Prozent der bestehenden Biogasanlagen wurden privilegiert im Außenbereich errichtet. Dementsprechend liegen die allermeisten Standorte, die sich aufgrund ihrer Nähe zu bestehenden Biogasanlagen oder zum Gasnetz für die Errichtung einer zentralen Aufbereitungsanlage anbieten, nicht in bereits ausgewiesenen Industrie-, Gewerbe- oder Sondergebieten, sondern ebenfalls im Außenbereich.

Da Aufbereitungsanlagen, die das Biogas mehrerer Biogasanlagen bündeln, aber nicht privilegiert im Außenbereich errichtet werden können, ist in vielen Fällen der Zusammenschluss von Biogasanlagen nicht, nur mit sehr langen Vorlaufzeiträumen und/oder nur an technisch und wirtschaftlich suboptimalen Standorten möglich. Dies zeigen auch die oben beschriebenen räumlichen Analysen von DBFZ und DVGW.

Vorschlag

Um den Zusammenschluss von bestehenden Biogasanlagen und deren Umrüstung auf die Gaseinspeisung voranzubringen, schlagen wir eine privilegierte bauplanungsrechtliche Zulässigkeit solcher clusternden zentralen Aufbereitung- und Einspeiseanlagen im Außenbereich vor. Zu diesem Zweck sollte § 35 Abs. 1 um eine Nummer 6a) ergänzt werden:

„Im Außenbereich ist ein Vorhaben nur zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschließung gesichert ist und wenn es [...]

6a. der Aufbereitung von aus Biomasse erzeugtem Biogas zu Biomethan dient, einschließlich des Anschlusses solcher Anlagen an das öffentliche Versorgungsnetz, [...]

¹ Siehe: DBFZ et al (2021), Bioenergie – Potentiale, Langfristperspektiven und Strategien für Anlagen zur Stromerzeugung nach 2020 (BE20plus). Dies deckt sich mit der unabhängig durchgeführten Analyse in DVGW (2019), Potentialermittlung zur Erzeugung erneuerbarer Gase mittels Methanisierung (EE-Methanisierung).

1.2. Hindernisse für die Vergärung von Rest- und Abfallstoffen abbauen

Sowohl in den energiepolitischen Vorgaben der EU, dem nationalen EEG sowie im Entwurf des Klimaschutzprogramms wird der Ausbau der Vergärung von Rest- und Abfallstoffen in Biogasanlagen als Ziel formuliert. Allerdings enthält das BauGB diesbezüglich verschiedene Hemmnisse.

1.2.1. Hemmnisse für den Einsatz von Reststoffen aus nahegelegenen aber nicht-privilegierten Betrieben abbauen (Änderung von § 35 Abs. 1 Nr. 6 Buchstabe b)

Der Einsatz von Reststoffen aus nicht selbst im Außenbereich privilegierten Betrieben ist aktuell per § 35 Abs. 1 Nr. 6 Buchstabe b) begrenzt. Dies ist aber ein erhebliches Hemmnis für die Nutzung von Reststoffen, die nicht auf bzw. in baurechtlich privilegierten Betrieben anfallen, wie

- Wirtschaftsdünger aus nicht oder nicht mehr privilegierten gewerblichen Tierhaltungen sowie
- Reststoffen aus Gewerbebetrieben außerhalb des landwirtschaftlichen Kontextes wie Brauereien, Bäckereien, Gemüseverarbeitung (TK oder Konserve), Getränkeherstellung etc.

Vorschlag

Die Maßgabe, dass die „nahe gelegenen Betriebe“ auch selbst nach § 35 Abs. 1 Nr. 1, 2 oder 4 (soweit Tierhaltung) privilegiert sein müssen, sollte gestrichen werden. Dementsprechend ist § 35 Abs. 1 Nr. 6 Buchstabe b) wie folgt zu ändern:

„die Biomasse stammt überwiegend aus dem Betrieb oder überwiegend aus diesem und aus nahe gelegenen Betrieben nach den Nummern 1, 2 oder 4, soweit letzterer Tierhaltung betreibt,“

1.2.2. Errichtung von Biogasanlagen an zulässigerweise im Außenbereich errichteten Tierhaltungen privilegieren (Änderung von § 35 Abs. 1 Nr. 6)

Voraussetzung für die Privilegierung von Biogasanlagen im Außenbereich, ist ein rahmensetzender Betrieb. Als Anknüpfungspunkte zulässige „rahmensetzende Betriebe“ sind nach § 35 Abs. 1 Nr. 6 aber ausschließlich selbst im Außenbereich privilegierte Vorhaben, nämlich

- nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 privilegierte land- oder forstwirtschaftliche Betriebe
- nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 privilegierte Betriebe der gartenbaulichen Erzeugung sowie
- nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 privilegierte Betriebe, die Tierhaltung betreiben.

Eine erhebliche Einschränkung von potenziellen Standorten – insbesondere für Gülle-basierte Biogasanlagen – hat sich deshalb durch die BauGB Novelle 2013 ergeben. Mit der BauGB-Änderung entfiel die Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 für „die Errichtung, Änderung oder Erweiterung gewerblicher Tierhaltungen, die mindestens der Pflicht zur Durchführung einer standortbezogenen oder allgemeinen Vorprüfung nach dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVP) unterliegen“.

Damit entfaltet § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB in seiner aktuellen Fassung nicht nur für zukünftige Vorhaben, sondern auch für bereits bestehende vor 2013 im Außenbereich errichtete gewerbliche Tierhaltungsanlagen Wirkung. Letztere genießen im Ergebnis zwar bei im Wesentlichen unveränderter Nutzung

Bestandsschutz sind aber entprivilegiert und scheiden damit – obwohl an sich prädestiniert für eine Güllevergärungsanlage – als Anknüpfungspunkt für eine Biogasanlage aus.

Vorschlag

Um hier Abhilfe zu schaffen, schlagen wir vor, die entsprechende Regelung so zu ändern, dass der rahmensetzende tierhaltende Betrieb nicht selbst privilegiert sein muss, sondern entscheidend ist, dass er am gegebenen Standort zulässigerweise errichtet wurde. § 35 Abs. 1 Nr. 6 ist wie folgt zu ändern:

„Im Außenbereich ist ein Vorhaben nur zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschließung gesichert ist und wenn es [...]

6. der energetischen Nutzung von Biomasse im Rahmen eines Betriebs nach Nummer 1 oder 2 oder eines zulässigerweise errichteten Betriebes ~~nach Nummer 4~~, der Tierhaltung betreibt, sowie dem Anschluss solcher Anlagen an das öffentliche Versorgungsnetz dient, unter folgenden Voraussetzungen: [...]“

1.2.3. Unterschieden in der Agrarstruktur Rechnung tragen durch Ausnahmen bei der Größenbegrenzung (Ergänzung von § 35 Abs. 1 Nr. 6 Buchstabe d))

Insbesondere für die Regionen Deutschlands mit eher großräumig strukturierter Agrarlandschaft und entsprechend größeren Betriebseinheiten sollte die Kapazitätsbeschränkung des § 35 Abs. 1 Nr. 6 Buchstabe d) BauGB überdacht werden. Die aktuell geltende Regelung führt dazu, dass an entsprechenden Betrieben z.B. Teile des betriebseignen Wirtschaftsdüngeraufkommens ungenutzt bleiben müssen, um die Kapazitätsgrenze nicht zu überschreiten.

Vorschlag

Unter bestimmten Voraussetzungen sollte auch eine höhere Rohbiogasproduktionskapazität privilegiert im Außenbereich zulässig sein. Diese Voraussetzungen könnten sein, dass

- ausschließlich Reststoffe, insbesondere Wirtschaftsdünger, Silagesickersaft, Futterreste, Landschaftspflegematerial oder Ernterückstände (z.B. Rübenblatt oder Stroh) eingesetzt werden und
- davon 80 Prozent tatsächlich und auch perspektivisch aus dem rahmensetzenden Betrieb stammt.

Um die Realität der in Frage kommenden Betriebe abzubilden, sollte mit der Regelung gleichzeitig sichergestellt werden, dass Betriebsstandorte bzw. -zweige, auch dann bei der Bestimmung der 80 Prozent einbezogen werden können, wenn sie als juristisch eigenständige Gesellschaften ausgegründet sind.

Mit folgender Ergänzung des § 35 Absatz 1 Nr. 6 Buchstabe d) würde die Güllevergärung sowie die Hebung weiterer Reststoffpotenziale innerhalb des Betriebes gestärkt:

Das Komma am Ende von § 35 Absatz 1 Nr. 6 Buchstabe d) wird durch ein Semikolon ersetzt und nach dem Semikolon folgender (unterstrichene) Satz angefügt:

„d) die Kapazität einer Anlage zur Erzeugung von Biogas überschreitet nicht 2,3 Millionen Normkubikmeter Biogas pro Jahr, die Feuerungswärmeleistung anderer Anlagen überschreitet nicht 2,0 Megawatt; die Kapazitätsbeschränkung gilt für Anlagen zur Erzeugung von Biogas nicht, sofern das Biogas ausschließlich aus Reststoffen insbesondere Wirtschaftsdünger, Silagesickersaft, Futterresten, Landschaftspflegematerial oder Ernterückständen erzeugt wird und mindestens 80 % der Biomasse aus dem rahmensetzenden Betrieb einschließlich diesem Betrieb zuzuordnenden Betriebsstandorten stammt.“

1.3. KWK-Nutzung im Außenbereich auch ohne „dienende Funktion“ ermöglichen (Ergänzung von § 35 Abs. 1 Nr. 8)

Die Bundesregierung hat das Ziel ausgelobt, den Anteil Erneuerbarer Energien an der Wärmeversorgung von aktuell 15 Prozent auf 30 Prozent in 2030 auszuweiten. Die Erschließung noch ungenutzter Potenziale von Abwärme aus Biogasanlagen wird aktuell aber ebenfalls durch Regelungen im BauGB stark behindert.

Wärmeverbraucher liegen im Normalfall nicht unmittelbar am Standort der Biogasanlage. Die vom Standort der Biogaserzeugung abgesetzte Nutzung von Biogas in Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen (sog. Satelliten-BHKW) ist im Außenbereich gelegenen Verbrauchern (z.B. Gärtnereien oder bestimmten landwirtschaftlichen Betriebszweigen) jedoch aktuell verwehrt. Denn Bedingung, um eine solche KWK-Anlage legal im Außenbereich errichten zu können, ist, dass sie „dem Betrieb dienen“ muss, d.h. der überwiegende Teil der gesamten von der KWK-Anlage erzeugten Energie (Wärme UND Strom) müssen am Standort genutzt werden.

Für den Innenbereich wurde § 14 der Baunutzungsverordnung (BauNVO) bereits vor Jahren dahingehend ergänzt, dass KWK-Anlagen innerhalb von Gebäuden auch dann zulässige Nebenanlagen sind, wenn die erzeugte Energie nicht überwiegend am Standort genutzt wird. Auch die Nutzung von solarer Strahlungsenergie in, an oder auf Dach- und Außenwandflächen von zulässigerweise genutzten Gebäuden im Außenbereich wurde unabhängig von einer „dienenden Funktion“ ermöglicht. Aber eine entsprechende Regelung für KWK-Anlagen an oder in zulässigerweise genutzten Gebäuden im Außenbereich fehlt weiterhin. Es gibt jedoch keinen Grund an dieser Stelle BHKW im Außenbereich gegenüber BHKW im Innenbereich oder Solaranlagen zu benachteiligen.

Vorschlag

Auch Satelliten-BHKW, die keine „dienende Funktion“ erfüllen, sollten im Außenbereich errichtet werden dürfen. Zu diesem Zweck wird § 35 Abs. Nr. 8 wie folgt ergänzt bzw. neu gefasst:

„8. der Nutzung

a) solarer Strahlungsenergie in, an und auf Dach- und Außenwandflächen von

oder

b) der energetischen Nutzung von aus Biomasse erzeugtem Biogas oder Biomethan in Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen in oder im räumlich-funktionalen Zusammenhang mit

zulässigerweise genutzten Gebäuden dient, wenn die Anlage dem Gebäude baulich untergeordnet ist.“

1.4. Pflicht zum Anschluss an das öffentliche Netz streichen (Änderung von § 35 Abs. 1 Nr. 6)

In § 35 Abs. 1 Nr. 6 wird als Voraussetzung für eine privilegierte Errichtung im Außenbereich genannt, dass das Vorhaben zur energetischen Nutzung von Biomasse dem Anschluss an das öffentliche Netz dienen muss. Diese Pflicht zum Anschluss an ein öffentliches Netz schließt aber alle Nutzungen aus, bei denen die Abgabe des Endprodukts direkt an den Endabnehmer oder nicht leitungsgebunden erfolgt: zum Beispiel die Herstellung von Bio-LNG für den Verkehrssektor oder von biogenem Wasserstoff für industrielle Prozesse. .

Vorschlag

Die Privilegierungsvoraussetzung des Anschlusses an das öffentliche Versorgungsnetz sollte durch eine klarstellende Umformulierung von § 35 Abs. 1 Nr. 6 entfallen.

„Im Außenbereich ist ein Vorhaben nur zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschließung gesichert ist und wenn es

[...]

6. der energetischen Nutzung von Biomasse mit oder ohne Anschluss an das öffentliche Versorgungsnetz im Rahmen eines Betriebs nach Nummer 1 oder 2 oder eines nach Nummer 4, der Tierhaltung betreibt, ~~sowie dem Anschluss solcher Anlagen an das öffentliche Versorgungsnetz~~ dient, unter folgenden Voraussetzungen: [...].“

2. Übersicht: Neufassung des § 35 Abs. 1 BauGB unter Berücksichtigung der vorgeschlagenen Änderungen:

§ 35 Bauen im Außenbereich

(1) Im Außenbereich ist ein Vorhaben nur zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschließung gesichert ist und wenn es

[...]

6. der energetischen Nutzung von Biomasse mit oder ohne Anschluss an das öffentliche Versorgungsnetz im Rahmen eines Betriebs nach Nummer 1 oder 2 oder eines zulässigerweise errichteten Betriebs nach Nummer 4, der Tierhaltung betreibt, ~~so wie dem Anschluss solcher Anlagen an das öffentliche Versorgungsnetz~~ dient, unter folgenden Voraussetzungen:

a) das Vorhaben steht in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang mit dem Betrieb,

b) die Biomasse stammt überwiegend aus dem Betrieb oder überwiegend aus diesem und aus nahe gelegenen Betrieben ~~nach den Nummern 1, 2 oder 4, soweit letzterer Tierhaltung betreibt,~~

c) es wird je Hofstelle oder Betriebsstandort nur eine Anlage betrieben und

d) die Kapazität einer Anlage zur Erzeugung von Biogas überschreitet nicht 2,3 Millionen Normkubikmeter Biogas pro Jahr, die Feuerungswärmeleistung anderer Anlagen überschreitet nicht 2,0 Megawatt; die Kapazitätsbeschränkung gilt für Anlagen zur Erzeugung von Biogas nicht, sofern das Biogas ausschließlich aus Reststoffen insbesondere Wirtschaftsdünger, Silagesickersaft, Futterresten, Landschaftspflegematerial oder Ernterückständen erzeugt wird und mindestens 80 % der Biomasse aus dem rahmensetzenden Betrieb einschließlich diesem Betrieb zuzuordnenden Betriebsstandorten stammt.

.

6a. der Aufbereitung von aus Biomasse erzeugtem Biogas zu Biomethan dient, einschließlich des Anschlusses solcher Anlagen an das öffentliche Versorgungsnetz.

[...]

8. der Nutzung

a) solare Strahlungsenergie in, an und auf Dach- und Außenwandflächen von oder

b) der energetischen Nutzung von aus Biomasse erzeugtem Biogas oder Biomethan in Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen in oder im räumlich-funktionalen Zusammenhang mit

zulässigerweise genutzten Gebäuden dient, wenn die Anlage dem Gebäude baulich untergeordnet ist.

[...]

Kontakt

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