

Regelungsvorschlag für die **Energieerzeugung aus Biomasse**



Regelungsvorschlag für die Energieerzeugung aus Biomasse

Autorin: Cornelia Ziehm

➡ Kein Geld von Industrie und Staat

Greenpeace ist international, überparteilich und völlig unabhängig von Politik und Wirtschaft. Mit gewaltfreien Aktionen kämpft Greenpeace für den Schutz der Lebensgrundlagen. Mehr als 630.000 Fördermitglieder in Deutschland spenden an Greenpeace und gewährleisten damit unsere tägliche Arbeit zum Schutz der Umwelt, der Völkerverständigung und des Friedens.

Impressum

Greenpeace e.V., Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg, Tel. 040/3 06 18-0 **Pressestelle** Tel. 040/3 06 18-340, F 040/3 06 18-340, presse@greenpeace.de, www.greenpeace.de **Politische Vertretung Berlin** Marienstraße 19-20, 10117 Berlin, Tel. 030/30 88 99-0 **V.i.S.d.P.** Jannes Stoppel **Foto** (Ausschnitt): CTK / IMAGO 05/2022

**Klima- und Ernährungskrise nicht weiter verschärfen: Einsatz von
Biomasse zur Energieerzeugung auf biologisch abbaubare Abfälle und
Reststoffe beschränken**

**I. Regelungsbedarf vor dem Hintergrund der Erfordernisse des Klimaschutzes
sowie der Ernährungssicherung**

1. Es ist unbestritten, dass die Erreichung der Klimaschutzziele einen massiven weiteren Ausbau erneuerbarer Energien erfordert.

Gleichzeitig ist es Tatsache, dass die Natur seit Jahrzehnten über ihre Leistungsfähigkeit hinaus genutzt wird. Das gefährdet und zerstört unsere Lebensgrundlagen. Die Kapazität der Ökosysteme, zu Klimaregulierung und Ernährungssicherung beizutragen, hat bereits jetzt erheblich abgenommen.

Auf Grundlage des bisherigen Rechts können jedoch noch immer primäre Holzbiomasse und landwirtschaftliche Anbaubiomasse in Form von Nahrungs- und Futtermittelpflanzen ohne weiteres zur Energieerzeugung eingesetzt werden, ihr Einsatz wird sogar noch ausdrücklich und insbesondere nach dem Erneuerbaren-Energien-Gesetz (EEG) gefördert.

Das ist nicht (länger) mit den Erfordernissen des Klimaschutzes und der Ernährungssicherung, sowie des damit in enger Wechselwirkung stehenden notwendigen Schutzes der Biodiversität als unsere Lebensgrundlage vereinbar. Der Einsatz von Biomasse zur Erzeugung von Energie ist vielmehr auf den Einsatz von biologisch abbaubaren Abfällen und Reststoffen auszurichten und entsprechend zu begrenzen.

2. Wälder sind eine unverzichtbare Lebensgrundlage für den Menschen, sie bieten unersetzbaren Lebensraum für Pflanzen und Tiere und stellen essentielle Ökosystemleistungen bereit, wie Artenschutz, verbesserte Wasserhaushalte oder Kühlungseffekte auf die umliegende Landwirtschaft. Wälder ziehen Kohlenstoff aus der Atmosphäre, sie sind Senken, die Kohlenstoff binden. Abgestorbenes Holz verrottet, speichert Wasser, baut Humus auf und lagert so den Kohlenstoff im Boden ein.

Umgekehrt gilt: durch Rodungen oder intensive Bewirtschaftung werden die Senken zu CO₂-Emittenten, Lebensräume und Lebensgrundlagen werden beeinträchtigt oder zerstört, Arten vernichtet.

Durch den Ersatz fossiler Energieträger durch primäre Holzbiomasse wird die Klimakrise nicht bekämpft, vielmehr wird der durch Dürre, Bodenversauerung, Stickstoffeintrag und intensiven Holzeinschlag mit Fällungs- und Rückeschäden und Bodenerosion ohnehin schon gestresste deutsche Wald weiter geschädigt.

Die CO₂-Senke Wald hatte in Deutschland 2017 noch einen Umfang von etwa 62 Millionen Tonnen jährlich, sie ist durch die Kombination von zunehmendem Klima-bedingtem Baumsterben und dem starkem Anstieg des Holzeinschlags in nur zwei Jahren in 2019 auf unter 30 Millionen Tonnen gesunken und folglich nahezu halbiert worden. Dabei machen nur noch die Waldböden diese Senke aus, während die andere Hälfte der CO₂-Senke, die wachsenden Bäume, in den zwei Jahren von knapp 30 Millionen Tonnen auf null gegangen ist.¹ Seit 2019 dürfte die CO₂-Senke nochmals deutlich kleiner geworden sein, hierzu liegen jedoch noch keine aktuellen Daten vor.

3. Auch die Verwendung von Nahrungs- und Futtermittelpflanzen zur Energieerzeugung ist auf Grund des damit einhergehenden immensen Flächenverbrauchs sowie der intensiven Düngung klimaschädlich. Insbesondere der Anbau auf entwässerten kohlenstoffreichen Böden ist dabei klimapolitisch desaströs.

Und: Fruchtbare Böden stehen in Deutschland (wie auch weltweit) nur begrenzt zur Verfügung. Zugleich drohen durch die Folgen des Klimawandels teile dieser Böden nicht mehr nutzbar zu werden. Es besteht folglich häufig eine direkte Flächenkonkurrenz zwischen der Lebensmittelerzeugung, dem Futtermittelanbau und dem Anbau von Energiepflanzen.

Der Ukraine-Krieg führt in besonders erschreckender Weise vor Augen, dass die Flächenkonkurrenz zugunsten einer Priorität für die Nahrungs- und Futtermittelproduktion aufgelöst werden muss. Die Ukraine und auch Russland gehören zu den global wichtigsten Exporteuren von Weizen, Gerste, Mais und Sonnenblumenöl. Die UN-Welternährungsorganisation erwartet im Zusammenhang mit dem Krieg einen Preisanstieg dieser Waren um bis zu 20 Prozent. In Deutschland werden steigende Preise für Grundnahrungsmittel eine Belastung für Menschen mit niedrigem Einkommen darstellen. In Ländern im Nahen Osten

¹ Siehe nur <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Umwelt/UGR/landwirtschaft-wald/Tabellen/kohlenstoff-waldoekosystem.html>.

und in Afrika, die teilweise in hohem Ausmaß von Getreidelieferungen aus der Ukraine und Russland abhängig sind, drohen katastrophale Hungersnöte.

Ebenso, wie es nicht nachhaltig ist, Weizen und Mais in den Tank zu schütten,² ist es nicht nachhaltig, Äcker dafür zu nutzen um Nahrungs- und Futtermittelpflanzen zur Energieerzeugung einzusetzen. Es liegt in unserer Verantwortung als reicher Industriestaat, dass Agrarflächen bevorzugt für die Produktion von Nahrungsmitteln und nicht für den Tank genutzt werden.³ Es liegt ebenso in unserer Verantwortung, dass Agrarflächen nicht einseitig und bevorzugt für den Energiepflanzenanbau genutzt werden.

Wenn künftig vermieden werden soll, dass „Nahrungsmittel in den Tank kommen“, muss gleichermaßen sichergestellt werden, dass Nutzpflanzen nicht mehr zur Energieerzeugung verwendet werden. Denn andernfalls würden Flächen, auf denen zwar kein Pflanzenanbau mehr für Agrosprit erlaubt ist, weiter für den Anbau von „Energiepflanzen“ genutzt werden - und der Ernährungskrise wäre damit in keiner Weise geholfen.

Derzeit führt die Verwendung von Ackerflächen in Deutschland zur Energieerzeugung (Biogas, Agrosprit) dazu, dass wir umso mehr Lebens- und Futtermittel einführen müssen, also unser Nettoflächenverbrauch vergleichsweise hoch ist. Dadurch aber nehmen wir anderen Menschen global die Ernährungsgrundlage. Es liegt in unserer Verantwortung, die Ernährungskrise zu lindern, statt sie zu verschärfen. Um den spezifischen Flächenverbrauch zu reduzieren, ist eine Reduzierung des Konsums tierischer Produkte und damit des Futtermittelanbaus wie auch der Lebensmittelverschwendung hilfreich. Zugleich aber muß auch sehr vorsichtig mit der energetischen Verwendung nachwachsender Biomasse verfahren werden.

Die Beschränkung des Einsatzes von Biomasse zur Energieerzeugung auf Biomasse in Form von biologisch abbaubaren Abfällen sowie Reststoffen, gewährleistet die dringend notwendige Auflösung der Flächenkonkurrenz unter gleichzeitiger weiterer Ermöglichung der Energieerzeugung.

4. Vorstehendes ist überdies auch (verfassungs)rechtlich geboten.

a) Für den vom Schutzgut der natürlichen Lebensgrundlagen umfassten Klimaschutz hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 24. März 2021⁴ klargestellt, dass Art. 20a

² Siehe das entsprechende Zitat des Bundeslandwirtschaftsministers, in „Mehr für den Teller statt für den Tank“, klimareporter v. 3. Mai 2022, <https://www.klimareporter.de/deutschland/doch-lieber-teller-statt-tank>.

³ Siehe das entsprechende Zitat der Bundesumweltministerin, in „Mehr für den Teller statt für den Tank“, klimareporter v. 3. Mai 2022, <https://www.klimareporter.de/deutschland/doch-lieber-teller-statt-tank>.

⁴ Az. 1 BvR 2656/18 u.a. - juris.

GG der staatlichen Gewalt auch in die Zukunft gerichtete Pflichten auferlegt.⁵ Die Nutzung der natürlichen Ressourcen muss darauf angelegt sein, dass den Bedürfnissen der heutigen Generation entsprochen wird, ohne die Möglichkeit zu gefährden, dass künftige Generationen ihre Bedürfnisse gleichermaßen befriedigen können. Das gilt vor allem dann, „wenn unumkehrbare Entwicklungen in Rede stehen“.⁶ Das Gericht führt aus:

„Der Schutzauftrag des Art. 20a GG schließt die Notwendigkeit ein, mit den natürlichen Lebensgrundlagen so sorgsam umzugehen und sie der Nachwelt in solchem Zustand zu hinterlassen, dass nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radikaler eigener Enthaltensamkeit weiter bewahren könnten (vgl. Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 535 m.w.N.).

Muss demnach eine zu kurzfristige und damit einseitige Verteilung von Freiheit und Reduktionslasten zulasten der Zukunft verhindert werden, verlangt das hier, dass das knappe CO₂-Restbudget hinreichend schonend aufgezehrt und so Zeit gewonnen wird, rechtzeitig erforderliche Transformationen einzuleiten, welche die Freiheitseinbußen durch die verfassungsrechtlich unausweichliche Reduktion von CO₂-Emissionen und CO₂-relevantem Freiheitsgebrauch lindern, indem sie CO₂-neutrale Verhaltensalternativen verfügbar machen.“⁷

Eine Landnutzung aber, die auf Grund ihrer Intensität mit einer dauerhaften Übernutzung der natürlichen Lebensgrundlagen verbunden ist, wird dazu führen, dass die Freiheitsrechte (nicht nur der Landnutzer) in der Zukunft immer weiter eingeschränkt werden müssen, weil die Lasten kumulieren.⁸ Nichts anderes gilt in Bezug auf die Forstwirtschaft.

b) § 3a Abs. 1 KSG konkretisiert die verfassungsrechtlichen Anforderungen einfachgesetzlich. Danach sind dem „Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft“ verbindlich eigenständige Emissionsminderungsbeiträge sogar bereits bis 2030 auferlegt worden. Diese müssten auf Grund der derzeit in Überarbeitung befindlichen EU-LULUCF-Verordnung zudem nochmals für Deutschland nach oben korrigiert werden, um der EU-Klimazielsetzung bis 2030 zu entsprechen.

⁵ Für den Klimaschutz besteht konkret eine Treibhausgasminderungslast in die Zukunft, vgl. BVerfG, Beschl. v. 24. März 2021, Rn. 117, 183.

⁶ BVerfG, Beschl. v. 24. März 2021, Rn. 146.

⁷ Beschl. v. 24. März 2021, Rn. 193, 194.

⁸ Siehe auch Köck, Für ein zukunftsfähiges und umweltgerechtes Landwirtschaftsgesetz in Deutschland, Agrar- und Umweltrecht 2021, 287, 289.

§ 3a Abs. 1 S. 1 KSG lautet gegenwärtig:

„Der Beitrag des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft zum Klimaschutz soll gestärkt werden. Der Mittelwert der jährlichen Emissionsbilanzen des jeweiligen Zieljahres und der drei vorhergehenden Kalenderjahre des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft soll wie folgt verbessert werden:

- 1. auf mindestens minus 25 Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent bis zum Jahr 2030,*
- 2. auf mindestens minus 35 Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent bis zum Jahr 2040,*
- 3. auf mindestens minus 40 Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent bis zum Jahr 2045.“*

Die Erreichung dieser Ziele darf nicht durch gegenläufige Maßnahmen konterkariert, vielmehr müssen die aus § 3a Abs. 1 KSG folgenden Pflichten mit entsprechend wirksamen Instrumenten unterlegt werden. Ein solches wirksames Instrument ist die Begrenzung des Einsatzes von Biomasse zur Energieerzeugung auf den Einsatz von biologisch abbaubaren Abfällen und Reststoffen.

c) Die Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Klima-Beschluss zur Zukunftsgerechtigkeit und der daraus folgenden Notwendigkeit einer fairen Lastenverteilung in der Zeit, wirken zudem auch über den Klimaschutz hinaus. Denn Art. 20a GG schützt die natürlichen Lebensgrundlagen insgesamt, einschließlich zum Beispiel des Umweltmediums Wasser.⁹ Mit anderen Worten, die Sicherung etwa der aktuellen und künftigen Wasserversorgung der Bevölkerung stellt ebenso wie der Klimaschutz eine vordringliche Aufgabe dar und ist für künftige Generationen genauso essentiell wie für die heutige Generation.

Etwa 70 Prozent des Trinkwassers in Deutschland werden aus Grundwasser gewonnen. Grundwasser besitzt kaum Selbstreinigungskräfte, so dass Grundwasserverschmutzungen höchst problematisch sind und schon aus Gründen des Trinkwasserschutzes möglichst jede Grundwasserbelastung mit Schadstoffen zu verhindern ist.¹⁰

Grundwasserverschmutzungen gehen vor allem auf die Landwirtschaft zurück, die durch langjährigen, übermäßigen Einsatz von Düngemitteln hohe Stickstoffkonzentrationen des Bodens

⁹ Jarass, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, Art. 20a Rn. 2; Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 20a GG Rn. 23 ff.

¹⁰ Laskowski/Ziehm, in: Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 5 Aufl. 2018, § 5 Rn. 2, 8.

mit anschließender Nitratablagerung im Grundwasser herbeiführte und herbeiführt. Die Fortführung des überaus bewässerungsintensiven und mit einem hohen Nitratsatz verbundenen Anbaus von Nahrungs- und Futtermittelpflanzen zur Energieerzeugung dürfte auch deshalb mit Art. 20a GG kaum vereinbar sein.

II. Regelungsvorschläge zur Anpassung geltenden Rechts an die Erfordernisse des Klimaschutzes und der Ernährungssicherung

1. Klare Grundsatzregelung: Anpassung der EEG-Definition von „Biomasse“ als „erneuerbare Energie“

a) § 3 Nr. 21 EEG 2021 soll nach den bislang vorliegenden Entwürfen zur Novellierung des EEG unverändert bleiben, das gilt auch für die dortige Definition von „Biomasse“ als Einsatzstoff zur Erzeugung erneuerbarer Energie.

Maßgeblich wäre danach weiterhin für die Definition von „Biomasse“ als „erneuerbare Energie“ der jetzige § 3 Nr. 21 lit. e) EEG. Unter die dortige, gerade auch in Zusammenschau mit der Biomasseverordnung, extrem weitgefasste Definition fällt jedoch bislang auch der Einsatz von primärer Holzbiomasse sowie von landwirtschaftlicher Anbaubiomasse in Form von Lebens- und Futtermitteln.

b) Das muss vor dem Hintergrund des Vorstehenden oben unter Ziffer I. geändert werden. Klimaschutz und die Ernährungssicherung lassen den Einsatz von primärer Holzbiomasse sowie von Lebens- und Futtermitteln zur Energieerzeugung nicht (länger) zu. Gleichzeitig bedarf es klarer Vorgaben zwecks Planungssicherheit für die (potenziellen) Betreiber von Biomasseanlagen.

Die Erzeugung von Energie durch den Einsatz von Biomasse ist deshalb künftig auf den Einsatz von biologisch abbaubaren Abfällen und Reststoffen deutlicher auszurichten und entsprechend zu begrenzen.

Eine klare und grundsätzliche Regelung ist durch eine entsprechende Anpassung der gegenwärtig in § 3 Nr. 21 EEG 2021 vorgesehenen Definition von „erneuerbarer Energie“ an die Erfordernisse des Klimaschutzes und der Ernährungssicherung zu erreichen.

Die damit notwendige Beschränkung auf biologisch abbaubare Abfälle und Reststoffe führt zu folgendem Regelungsvorschlag:

§ 3 Nr. 21 lit. e) wird im EEG 2022 wie folgt neu gefasst:

„Im Sinne dieses Gesetzes ist „erneuerbare Energie“ Energie aus biologisch abbaubaren Abfällen und Reststoffen, sofern sie zu einer Einsparung von Netto-Emissionen führt; der Einsatz von primärer Holzbiomasse sowie (primär)landwirtschaftlicher Anbaubiomasse zur Erzeugung von Energie aus Biomasse ist keine „erneuerbare Energie“ im Sinne dieses Gesetzes.“

c) Zusätzlich sind die allgemeinen Übergangsbestimmungen (aktuell in § 100 EEG 2021) dahingehend zu ergänzen, dass die angepasste Definition von „Biomasse“ als „erneuerbare Energie“ nach § 3 Nr. 21 lit. e) EEG 2022 für Bestandsanlagen zur Erzeugung von Energie aus Biomasse erst nach einer Umstellungsfrist von fünf Jahren nach Inkrafttreten des EEG 2022 verbindlich gilt. Ein verpflichtender aber sozial gerechter Ausstiegsplan ist zu entwickeln.

Damit wird sichergestellt, dass Bestandsanlagen zunächst unverändert weiter betrieben werden können, zugleich aber ausreichend Zeit für die ggfs. notwendige Umstellung auf andere Einsatzstoffe, Bezugsquellen usw. besteht. Dem notwendigen Vertrauensschutz wird Rechnung getragen.

2. Weiter: Regelungsvorschlag zur Anpassung der EEG-Angebotsanforderungen

Zur Gewährleistung der Einhaltung der Erfordernisse des Klimaschutzes und der Ernährungssicherung beim Einsatz von Biomasse zur Erzeugung erneuerbarer Energie sind auch die Angebotsanforderungen im Rahmen der Ausschreibungen entsprechend anzupassen.

§ 39 EEG 2021 regelt die Anforderungen an die „Gebote für Biomasseanlagen“, die Vorschrift ist zu ergänzen:

§ 39 EEG wird im EEG 2022 wie folgt ergänzt:

„(1) In Ergänzung zu den Anforderungen nach § 30 müssen Biomasseanlagen, für die Gebote abgegeben werden, folgende Anforderungen erfüllen:

1. die Anlage darf im Zeitpunkt der Zuschlagserteilung noch nicht in Betrieb genommen worden sein,

1a. der Betrieb darf ausschließlich auf den Einsatz von biologisch abbaubaren Abfällen und Reststoffen ausgerichtet sein; der Einsatz von primärer Holzbiomasse sowie landwirtschaftlicher Anbaubiomasse in Form von Lebens- und Futtermitteln muss ausgeschlossen sein,

*...[L]
[SEP]*

(3) Bieter müssen ihren Geboten in Ergänzung zu den Anforderungen nach § 30 folgende Angaben beifügen:

...

6. eine Eigenerklärung, dass keine primäre Holzbiomasse sowie keine landwirtschaftliche Anbaubiomasse in Form von Lebens- und Futtermitteln, sondern ausschließlich biologisch abbaubare Abfälle und Reststoffe eingesetzt werden.“

Einer Übergangsvorschrift bedarf es insoweit nicht, da § 39 nur Neuanlagen betrifft.

3. Weiter: Regelungsvorschlag zur Anpassung im Gebäudeenergiegesetz

Das Gebäudeenergiegesetz (GEG) sieht an verschiedenen Stellen ebenfalls den Einsatz, die Anrechnung und die Förderung von unter anderem aus Biomasse erzeugter erneuerbarer Energie vor (vgl. §§ 23, 34 ff., 52 ff., 90 GEG). § 3 Abs. 3 GEG enthält Begriffsdefinitionen.

§ 3 Abs. 3 GEG ist aus Gründen der Einheitlichkeit und Widerspruchsfreiheit der Gesetzgebung mit Blick auf den Einsatz von Biomasse zur Erzeugung erneuerbarer Energie parallel zum Erneuerbaren-Energien-Gesetz wie folgt zu ändern:

§ 3 Abs. 3 GEG wird wie folgt neu gefasst:

„(3) „Erneuerbare Energie“ aus Biomasse im Sinne von Absatz 2 Nummer 5 ist Energie aus biologisch abbaubaren Abfällen und Reststoffen, sofern sie zu einer Einsparung von Netto-Emissionen führt; der Einsatz von primärer Holzbiomasse sowie landwirtschaftlicher Anbaubiomasse zur Erzeugung von Energie aus Biomasse ist keine „erneuerbare Energie“ im Sinne dieses Gesetzes.“

4. Weiter: Regelungsvorschlag zur Anpassung der Biomasseverordnung

Weiter ist die „Verordnung über die Erzeugung von Strom aus Biomasse“ (Biomasseverordnung) aus Gründen der Einheitlichkeit und Widerspruchsfreiheit der Gesetzgebung mit Blick auf den Einsatz von Biomasse zur Erzeugung erneuerbarer Energie parallel zum Erneuerbaren-Energien-Gesetz zu ändern. Die Vorschrift des § 3 Biomasseverordnung, die „nicht als Biomasse anerkannte Stoffe“ aufführt, ist zu ergänzen:

§ 3 Biomasseverordnung wird wie folgt ergänzt

„Nicht als Biomasse im Sinne dieser Verordnung gelten:

...

Nr. 13 primäre Holzbiomasse,

Nr. 14 landwirtschaftliche Anbaubiomasse in Form von Lebens- und Futtermitteln.“