

Stellungnahme zur Neuregelung des EEG für die Biogaserzeugung

Berlin, 18.05.2011

I. Wirkungen des bestehenden EEG

Die derzeitige Vergütungsstruktur des EEG hat in den letzten Jahren zu einer höheren Wettbewerbsfähigkeit der Biogasproduktion gegenüber der restlichen Landwirtschaft geführt. In der Folge wurden laut Fachverband Biogas allein im Jahr 2009 rund 1.100 und in der Prognose für 2010 nochmal über 1.000 weitere Biogasanlagen errichtet (Biogas-Fachverband, 2011). Deutschlandweit hat sich der Anteil an Energiemais lt. BMELV zwischen den Jahren 2008 und 2009 um 21 Prozent und zwischen 2009 und 2010 um weitere 40 Prozent erhöht. Für das Anbaujahr 2010 wurde die Energiemais-Anbaufläche in Deutschland auf 650.000 Hektar geschätzt (FNR, 2011).

Flächenkonkurrenz in der Landwirtschaft

Der agrarstrukturelle Wachstumsdruck führt zwischen den Landwirten bereits unabhängig von der Agro-Energieerzeugung zu einem intensiven Wettbewerb um Pachtflächen. Diese Entwicklung wird durch die stark geförderte Biogaserzeugung auf landwirtschaftlichen Betrieben eindeutig beschleunigt und verstärkt. In Regionen mit einer großen Anzahl an Biogasanlagen ist von einer Erhöhung der Preise auf den Pacht- und Bodenmärkten auszugehen bzw. durch Untersuchungen bereits signifikant belegt (Breustedt and Habermann, 2010; Höher, 2010; Sievers, 2010; Theuvsen *et al.*, 2010). Dabei ist in Regionen, in denen sich hohe Viehdichten (GV/ha AF) mit hohen Biogasdichten (kW/ha) überlagern, der Einfluss der Biogaserzeugung auf den Bodenmarkt besonders ausgeprägt. Die Entwicklungen auf dem Pachtmarkt nehmen aufgrund ihrer großen betriebswirtschaftlichen Bedeutung maßgeblichen Einfluss auf die strategischen Entwicklungsmöglichkeiten der verbleibenden Betriebe.

Flächenkonkurrenz zum ökologischen Landbau:

Der ökologische Landbau wird durch die zunehmende Flächenkonkurrenz in seiner Entwicklung unmittelbar gebremst. Ein aktueller Hinweis für die bereits real verringerte Wachstumsrate der bestehenden Ökobetriebe ist die Auswertung des Statistischen Bundesamtes zur Landwirtschaftszählung 2010. Danach reduzierte sich erstmalig die durchschnittliche Betriebsgröße der ökologisch wirtschaftenden Betriebe im Zeitraum 2007 bis 2010 um rund 2 ha auf 60 ha, während die Durchschnittsgröße der konventionell bewirtschafteten Betriebe um 4 ha auf 56 ha anstieg (Statistisches Bundesamt, 2011). Für diese Negativentwicklung dürfte die zunehmende Flächenkonkurrenz durch konventionell betriebene Biogasanlagen ein wesentlicher Bestimmungsfaktor sein. Zudem ist zu beobachten, dass in Regionen mit hohem Biogasanteil kaum mehr Betriebe auf den ökologischen Landbau umstellen. Einen direkten Zusammenhang zwischen der Ausbreitung des ökologischen Landbaus und der Höhe der Pachtpreise hat das Kompetenzzentrum Niedersachsen identifiziert (KÖN, 2010).

Es kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Problematik der Flächenkonkurrenz zwischen dem Öko-Landbau und der Agro-Energie-Produktion bereits heute ein grundlegendes Problem darstellt und mittelfristig weiter zunehmen wird, falls sich die Rahmenbedingungen nicht ändern sollten.

Für eine Änderung des bisherigen EEG-Vergütungssystems sprechen insbesondere folgende Argumente:

- In vielen Regionen (insbesondere Milchvieh- und Veredelungsregionen, zunehmend aber auch in Ackerbauregionen) steigen in Folge der EEG-Förderung die Preise für Pachtland.
- In Regionen mit vielen Biogasanlagen steigt der Maisanteil in der Fruchtfolge mit entsprechend negativen Umweltwirkungen rapide an. In zahlreichen Veredelungs- und Milchviehregionen liegt der Anteil der Maisfläche (Futter, Biogas) oftmals bereits über 50 Prozent der Ackerfläche. Zudem fand in diesen Regionen ein verstärkter Umbruch von Grünland zu Ackerland statt. Hohe Maisanteile bis hin zu Monokultur wirken sich negativ auf die Bodenfruchtbarkeit (u.a. Erosion), Humusbilanz (= negative Klimawirkung) und Biodiversität aus und ermöglichen die Ausbreitung spezieller Schädlinge (u.a. Maiswurzelbohrer). In der Gesellschaft besteht eine abnehmende Akzeptanz gegenüber flächendeckendem Maisanbau.
- Die derzeitige Vergütungsstruktur des EEG hat die Flächenkonkurrenz zum ökologischen Landbau verstärkt. Dies läuft dem Ziel der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zuwider, in den nächsten Jahren 20 Prozent der landwirtschaftlich genutzten Fläche auf ökologischen Landbau umzustellen.
- Die derzeitige Vergütungsstruktur des EEG ermöglicht kaum eine Integration der Biogaserzeugung in den ökologischen Anbau (zu geringe Anreize).
- Angesichts dessen, dass es noch keine abschließenden Erkenntnisse über die langfristige Wirkung der Düngung mit Biogasreststoffsuspension auf die Bodenfruchtbarkeit gibt, sollten zukünftige Erkenntnisse in die Ausgestaltung Förderung einfließen.
- Es muss sicher gestellt werden, dass es durch die Biogas-Erzeugung nicht zu einem Abbau von Humus in den Böden kommt. Dies stünde nicht nur der nachhaltigen Ertragsfähigkeit der Böden sondern auch den Klimaschutzziele entgegen.

II. Grundüberlegungen und Ziele für die Förderung von Agro-Energie und die Neuregelung des EEG ab 2012

1. Vorrang der Lebensmittelerzeugung vor Energieerzeugung

Ein weiterer Ausbau der Biogasproduktion aus NaWaRo-Anlagen (insbesondere Mais) verschärft automatisch die Flächenkonkurrenz zur Lebens- und Futtermittelproduktion. Eine zusätzliche Ausweitung der Biogaserzeugung wird die Lebensmittelproduktion weiter einschränken und landwirtschaftliche Milchvieh- und Marktfruchtbetriebe in ihrer Entwicklung behindern oder gar gefährden. Von politischer Seite wird zwar der Lebensmittelproduktion ein Vorrang vor der Agro-Energieerzeugung auf landwirtschaftlichen Nutzflächen eingeräumt. Für deren Umsetzung wurden jedoch bisher keine Vorschläge eingebracht. Aufgrund schwankender Preise für Agrarrohstoffe verändert sich die Konkurrenzbeziehung zwischen der Substratproduktion für die Biogaserzeugung mit seinen für 20 Jahre garantierten Vergütungssätzen und dem Anbau von herkömmlichen Markt- oder Futterfrüchten laufend. Diese Konkurrenzbeziehung ließe sich nur auflösen, wenn die landwirtschaftlichen Preise über ei-

nen durchschnittlichen jährlichen Index in der Grundvergütung im EEG berücksichtigt würden (Vermeidung von allzu großen Vorzügen).

2. Flächenkonkurrenz innerhalb der Agro-Energieerzeugung entschärfen

Eine Entschärfung der Flächenkonkurrenz innerhalb der Agro-Energieproduktion könnte über eine stufenweise Rücknahme oder Abschaffung der Biokraftstoffquoten erreicht werden. Eine Verringerung des Flächenbedarfs für Biokraftstoffe würde erhebliche Flächenpotenziale für die Biogaserzeugung freisetzen. Dies hätte im direkten Vergleich zwei entscheidende Vorteile:

- a) Die Biogasproduktion lässt sich besser mit der Lebensmittelproduktion vereinbaren (Integration). Ein Ansatz ist die verstärkte (flächendeckende) Verwendung von Reststoffen wie Gülle/Mist, die auf allen tierhaltenden Betrieben anfallen oder die verbesserte Integration der Energiepflanzenproduktion in den ökologischen Landbau.
- b) Die Biogasproduktion weist eine höhere Energieeffizienz und höhere Einsparpotenziale bei den Treibhausgasemissionen auf als beispielsweise die Biodieselherstellung aus Raps oder Ethanolherstellung aus Getreide.

3. Steigerung der Verwendung von Reststoffen und „extensiven“ umweltverträglichen Energiepflanzen zur Biogasproduktion

Grundsätzlich sollte die Boni-Struktur mit dem Ziel neu ausgerichtet werden, dass vordringlich das Biomassepotenzial von Reststoffen wie Gülle/Mist sowie von Flächen, die in keiner Nutzungskonkurrenz stehen, für die Biogaserzeugung erschlossen wird. Damit sollten sowohl aus der Landschaftspflege anfallendes Material, als auch solches von extensiv bewirtschafteten Dauergrünlandflächen, Zwischenfrüchten, Blümmischungen und Aufwuchs von Ackerfutterflächen ökologisch wirtschaftender Betriebe honoriert werden. Hierdurch könnte ein wesentlicher Beitrag zur Ökologisierung der Biogasproduktion geleistet werden:

- Kleegrass mit vielfacher positiver Wirkung (z.B. Bodenfruchtbarkeit, Vorfruchtwert, C-Sequestrierung etc.). Die Aufwüchse von Bracheflächen in biologischen Marktfruchtbetrieben könnten als „Reststoffe“ energetisch verwertet werden und der anfallende Gärest als wertvoller Pflanzendünger verwendet werden. Durch die Nutzung von Kleegrass in Biogasanlagen auf ökologisch und konventionell bewirtschafteten Betrieben können Beiträge zum Bodenschutz und zur Erhöhung der Artenvielfalt geleistet werden.
- Nutzung von Grünland (Reduzierung des Grünlandumbruchs). Grünland ist regional aufgrund des zunehmenden Energiepflanzenanbaus und hoher Flächenkonkurrenzen zunehmend vom Umbruch bedroht. In den zurückliegenden Jahren waren die Umbruchsraten, gerade in Regionen mit hoher Biogasanlagendichte, beträchtlich. Zudem wird der Aufwuchs auf Marginalflächen oft nicht energetisch genutzt.
- Die Verwertung von Zwischenfrüchten wäre sowohl im konventionellen als auch im biologischen Landbau energetisch sinnvoll und ein Beitrag zum Umweltschutz (u.a. Erosionsschutz).

Die geringere Vorzüglichkeit der o.g. Kulturen durch geringere Methan-Hektarerträge muss über eine Mehrvergütung im EEG ausgeglichen und so die genannten positiven Nebeneffekte honoriert werden. Insgesamt könnte diese Vorgehensweise eine Ökologisierung der deutschen Agro-Energiepflanzenproduktion bedeuten, was von vielen Interessensgruppen gefordert und gewünscht wird.

4. Besondere Förderung des Substrateinsatzes 100 Prozent aus biologischem Anbau

Die Produktion von Biogas nach ökologischen Richtlinien ist nachhaltig und garantiert vielseitige Fruchtfolgen und naturgerechte Landnutzung. Die Biogaswirtschaft soll mit dem Prinzip der Kreislaufwirtschaft die Erzeugung von hochwertigen und gesunden Lebensmitteln als die primäre Aufgabe des ökologischen Landbaus unterstützen und ergänzen. Organische Wirtschaftsdüngung und die Aufwüchse des essenziellen Feldfutterbaus, bzw. der Grünbranche können so in ökologisch sinnvollem Anbauumfang verwertet werden. Die Inputsubstrate stammen aus ökologischer Erzeugung und sind damit besonders naturnah ohne chemisch-synthetische Düngemittel und Pestizide produziert worden. Der Gärrest aus so genannten „Bio-Biogas Anlagen“ wird als wertvoller Wirtschaftsdünger verstanden, der im Rahmen des Nährstoffkreislaufes wieder auf die Felder zurückgeführt wird. Anlagengröße und Nutzung sollen in angemessenem Rahmen zur Fläche des Betriebes und der Energieverwertung seiner direkten Umgebung stehen, damit das Ziel der Lebensmittelproduktion gewährleistet wird und keine Düngerexporte stattfinden müssen. Dabei wird ein Kooperationsmodell, bei dem Betriebe des ökologischen Landbaus gemeinschaftlich „Bio-Biogas Anlagen“ betreiben, begrüßt.

5. Stärkung von kleineren hofeigenen Biogasanlagen

Eine stärkere Förderung für kleinere Anlagen im EEG, z.B. bis 50 kW Anlagenleistung, könnte eine möglichst flächendeckende Verwertung der Reststoffe Gülle und Mist unterstützen und würde insgesamt eine Investition in „bäuerliche“ Biogasanlagen fördern. Dies käme in hohem Maße ökologisch wirtschaftenden Betrieben zugute. Dabei sind Kooperationen zwischen Betrieben zu unterstützen.

6. Wechsel von „Altverträgen“ in Neuregelungen im EEG 2012

Unsere Empfehlung ist es, im EEG eine Möglichkeit zu schaffen, nach der Altverträge in die deutlich nachhaltigeren Neuverträge umgewandelt werden können.

III. Vorschlag für geändertes Bonussystem

Als Basis für eine nachhaltige Biogas-Nutzung sollte ein Vergütungssystem implementiert werden, welches:

- kleineren Betrieben durch eine höhere Grundvergütung überhaupt erst mal eine Möglichkeit bietet, wirtschaftlich eine Biogasanlage zu betreiben;
- die Biogasanlagen in ihrer Vergütung besser stellt, die extensive Substrate wie Gras von Extensivgrünland, Klee gras, Zwischenfrüchte, Festmist und Gülle einsetzen (höhere Erntekosten, höhere Investitionskosten, höhere Kosten von Wartung und Reparatur und höhere Stromverbrauchskosten);
- die Biogasanlagen in ihrer Vergütung besser stellt, die 100 Prozent zertifizierte Bio-Substrate einsetzen (höhere Produktionskosten, Förderung und Erhalt nachhaltiger Systeme);
- die sinnvolle Wärmenutzung noch deutlich mehr als bisher in der Vergütungsbemessung berücksichtigt (Ziel ist es, in diesem Bereich den noch deutlich suboptimalen Gesamtwirkungsgrad deutlich zu erhöhen).

Ausgehend von Vergütungssystem des EEG 2009 werden folgende Veränderungen und Vereinfachungen der Boni-Struktur für das EEG 2012 vorgeschlagen:

1. Vorschlag zur Neuordnung des Grundbonus

Leistungsklasse [inst. Lsg. EI]	Grundbonus "neu" [Cent/ kWh]
bis 50 KW	16,5
bis 500 KW	9,0
über 500 KW	8,05

Begründung:

Trotz höherer Vergütung ist die Wirtschaftlichkeit von Kleinanlagen gering. Gegenwärtig können Biogasanlagen ohne Güllebonus im Größenbereich kleiner als 75 kW kaum wirtschaftlich betrieben werden. Bei Kleinanlagen ist eine Nutzung der Wärmeenergie außerhalb des Betriebes in der Regel nicht wirtschaftlich. Die Vorzüglichkeit großer Anlagen gegenüber Kleinanlagen muss durch die Grundvergütung berücksichtigt und ausgeglichen werden und nicht durch andere Boni. Eine stärkere Förderung für kleinere Anlagen im EEG würde eine Investition in „bäuerliche“ Biogasanlagen fördern und den vielen kleineren viehhaltenden Betrieben zum Zwecke der Emissionsverhinderung bei der Güllelagerung die Chance geben, eine Biogasanlage zu bauen. Dies käme auch ökologisch wirtschaftenden Betrieben zugute. Idealerweise sollten aber Kleinanlagen in Gemeinschaftsanlagen zusammengefasst werden.

2. NaWaRo-Bonus

Der NaWaRo-Bonus sollte für Anlagen bis 500 KW auf dem derzeitigen Niveau von 7 Cent / kWh fortgeführt werden, wenn der Mais-Anteil nicht mehr als 50 Prozent des gesamten Substrateinsatzes ausmacht. Sollte es zu einer Absenkung des NaWaRo-Bonus kommen, muss der Nachhaltigkeitsbonus (siehe Punkt 3) entsprechend erhöht werden.

3. Nachhaltigkeitsbonus ersetzt Güllebonus und Landschaftspflegebonus

Der Landschaftspflegebonus und der Güllebonus fließen in den Nachhaltigkeitsbonus ein. Dieses Bonus wird für Reststoffe und Substrate gewährt, die in keiner Nutzungskonkurrenz stehen. Dabei werden Reststoffe wie Mist und Gülle und schwer vergärbare Substrate wie Landschaftspflegematerial, Gras von Extensivflächen, Zwischenfrüchte, Blümmischungen und Klee- und Ackergras aus dem ökologischen Landbau berücksichtigt. Die Anteile der Reststoffe bzw. dieser Substrate sind variabel und werden in der vom Gutachter zusammengestellten jährlichen Bilanz (Substratinput Masse in t) ermittelt. Die Inputsubstrate und Reststoffe sind genau zu definieren (Positivliste). Dabei sollte aus den Erfahrungen um die Diskussion beim Landschaftspflegebonus (Clearingstelle) eine eindeutige und klare Festlegung erfolgen.

Für den Nachhaltigkeitsbonus wird für Anlagen bis 500 KW eine Vergütung von 5 Cent/kWh vorgeschlagen. Ökologisch wirtschaftende Betriebe, deren Substrateinsatz zu mindestens 90 Prozent den Kriterien des Nachhaltigkeitsbonus entspricht, erhalten einen weiteren Cent/kWh, wenn alle Substrate zu 100 Prozent aus dem ökologischen Landbau stammen.

Der Nachhaltigkeitsbonus kann für jede Anlagengröße gewährt werden, da günstigere Investmentkosten pro Kilowatt installierter Leistung durch die Degression der Grundvergütung und dem NaWaRo-Bonus bei größeren Anlagen ausgeglichen werden.

Begründung:

Die Ausgestaltung des **Güllebonus** im EEG 2009 mit der Koppelung an den NaWaRo-Bonus hat zu einer erheblichen Fehlallokation und einem verstärkten Energiepflanzenanbau, insbesondere Mais geführt. Daher sollte zukünftig nur noch die eingesetzte Menge an Gülle/Mist im Rahmen des Nachhaltigkeitsbonus vergütet werden.

Gegenwärtig beantragen zahlreiche Ökobetriebe den **Landschaftspflegebonus** (EEG 2009) mit den Substraten Klee gras, Brache und Grünland, wenn sie über 50 Prozent dieser Materialien am Gesamtinput vergären. Um diesen Bonus gab es in der Vergangenheit und auch aktuell heftige Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Interessensgruppen. Jedoch lässt sich, mit der letzten Interpretation der Clearingstelle, der Landschaftspflegebonus durchaus von Biobetrieben nutzen, die mit Grünland und Klee gras-Brache ihre Anlage „füttern“, da dieses Pflanzenmaterial nicht mit „Chemie“ behandelt ist und auch „anfällt“. Damit wurde schon ansatzweise im EEG 2009 die Grundlage für den vorgeschlagenen „Nachhaltigkeits-Bonus“ auf der Grundlage extensiver Substrate und dem Verzicht auf chemisch-synthetische Mittel gelegt, den auch konventionelle Betriebe bei Einhaltung dieser Auflagen erreichen können.

Der **Zuschlag von einem Cent / kWh** im Rahmen des Nachhaltigkeitsbonus soll einen Anreiz für ökologisch bewirtschaftete Betrieben schaffen, reine Bio--Biogas-Anlagen zu betreiben. Dafür gelten hohe Voraussetzungen, wie der Einsatz von 100 Prozent Substraten aus ökologischer Erzeugung. Die Anbauverbände Bioland und Naturland haben dieses Ziel in ihren Richtlinien für 2020 fixiert. Grundsätzlich ist die Produktion von Biogas nach ökologischen Richtlinien nachhaltig und garantiert vielseitige Fruchtfolgen und naturgerechte Landnutzung. So kann auch die Akzeptanz für die Biogasproduktion in der Bevölkerung gesteigert werden.

4. Formaldehydbonus abschaffen - Technologiebonus geht in Innovationsbonus über

Im Hinblick auf eine angestrebte Vereinfachung des EEG sollte der Formaldehydbonus in Höhe von 1 Cent / kWh, der von der Systematik her nicht konsistent ist, abgeschafft werden. Der Technologiebonus sollte in einen Innovationsbonus überführt werden, der ausschließlich für neue Technologien gewährt werden sollte, bis diese die Marktreife erlangt haben. Er dient dazu, Neuentwicklungen schneller marktfähig und serienreif zu machen. Er ist immer zeitlich zu befristen.

5. KWK-Bonus effizienter machen

Der KWK-Bonus sollte auf derzeitigem Niveau von 3 Cent / kWh fortgeführt werden. Dabei müssen standortangepasste Anlagen mit hoher Wärmenutzung (Nutzung und / oder Wärmeverkauf) das Ziel einer Anlagenplanung und Genehmigung sein. Der maximal zulässige Wärmeverlust eines Nahwärmenetzes muss gesenkt werden.

Viele Biogasanlagen stehen bzw. entstehen in ländlichen Regionen. Damit sind sehr oft lange Wege und teure Nahwärmenetze mit bedingt hohen Wärmeverlusten verbunden. Dies behindert leider oft genug eine sinnvolle Nutzung. Hier könnten Innovationen über den Technologiebonus ausgeglichen werden.

Literaturverzeichnis:

Biogas-Fachverband (2011): Biogas Branchenzahlen 2010.

[http://www.biogas.org/edcom/webfvb.nsf/id/DE_Branchenzahlen/\\$file/11-01-07_Biogas%20Branchenzahlen%202010_erw.pdf](http://www.biogas.org/edcom/webfvb.nsf/id/DE_Branchenzahlen/$file/11-01-07_Biogas%20Branchenzahlen%202010_erw.pdf)

Breustedt, G., Habermann, H. (2010): Einfluss der Biogaserzeugung auf landwirtschaftliche Pachtpreise in Deutschland. Vortrag anlässlich der 50. Jahrestagung der GEWISOLA „Möglichkeiten und Grenzen der wissenschaftlichen Politikanalyse“ Braunschweig, 29.09. – 01.10.2010. Internet http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/93937/2/A2_3.pdf

FNR (2011): Entwicklung des Anbaus nachwachsender Rohstoffe in Deutschland von 1994 bis 2010. Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe. Schriftliche Mitteilung vom 04.03.2011

Höher, G. (2010): Stand und Perspektiven der landwirtschaftlichen Biogasnutzung in Niedersachsen. Niedersächsisches Landwirtschaftsministerium.

KÖN (2010): Einfluss der Pachtpreise auf den Ökolandbau. Visselhövede: Kompetenzzentrum Ökolandbau Niedersachsen.

Sievers, M. (2010): Bioenergie in Sachsen-Anhalt: Sind wir auf dem richtigen Weg? Entwicklungen auf dem Landpachtmarkt in Sachsen-Anhalt. Landesanstalt für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau.

Statistisches Bundesamt (2011): Aktueller Ergebnisse der Landwirtschaftszählung 2010, Wer produziert unsere Nahrungsmittel?, Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 27.11.2010 in Berlin

Theuvsen, L., Plumeyer, C-H., Emmann, C.H. (2010): Einfluss der Biogasproduktion auf den Landpachtmarkt in Niedersachsen. Zwischenbericht. Göttingen: Georg-August Universität Göttingen.