Materialband: G

Leitfäden für Genehmigungsbehörden

Im Rahmen des BMU-Forschungsvorhabens „Optimierungen für einen nachhaltigen Ausbau der Biogaserzeugung und -nutzung in Deutschland“, FKZ: 0327544

Dr. Bettina Brohmann [1], Jaqueline Daniel [2], Dr. Stefan Klinski [3], Dr. Wolfgang Peters [4], Regine Vogt [5]

Inhaltsverzeichnis

1 Einführung 1
2 Rechtliche Aspekte 4
3 Naturschutzaspekte 6
4 Umweltschutzaspekte 9
5 Aspekte der Anlagensicherheit 11
6 Einbeziehung der Öffentlichkeit 12
7 Fazit und Empfehlung 13
8 Forschungspartner und Adressen 15

1 Einführung

Ausgangslage – Genehmigungspraxis

Im Rahmen des Vorhabens zeigte sich als ein zentrales Element für gegebene Problemlagen, dass es vielfältig an Informationen fehlt. Dass dies auch für Informationen hinsichtlich der Anlagengenehmigung gilt, wurde insbesondere durch den am 7. März 2007 im BMU, Berlin durchgeführten Expertenworkshop „Planung und Genehmigung von Biogasanlagen – Vermeidung und Verminderung von Umweltauswirkungen“ deutlich. So wurde beispielsweise von Anlagenplanern geäußert: „keine zwei Anträge sind gleich“. Diese Aussage spiegelt die Praxis der Anlagengenehmigung wider. Zwar gibt es bundeseinheitliche Rahmenvorgaben, aber darüber hinaus auch unterschiedliche Anforderungen nach Landesrecht. So wird bei-

[1] Öko-Institut, Büro Darmstadt; Kontaktdaten s. Kapitel 8

[2] Institut für Energetik und Umwelt, Leipzig; Kontaktdaten s. Kapitel 8

[3] Fachhochschule für Wirtschaft Berlin; Kontaktdaten s. Kapitel 8

[4] Peters Umweltplanung, Berlin; Kontaktdaten s. Kapitel 8

[5] IFEU-Institut, Heidelberg; Kontaktdaten s. Kapitel 8

spielsweise in Bayern ein Gärrestlager nicht als Güllelager gesehen und unterliegt damit grundsätzlich nicht den Genehmigungsanforderungen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz. Allerdings sind die Anforderungen für große Anlagen, die nach Bundes-Immissionsschutzgesetz genehmigt werden müssen, noch insgesamt weitgehend einheitlich. Dagegen können sich die landesrechtlichen Anforderungen bei den Anlagen, die nach Baurecht genehmigt werden, von Bundesland zu Bundesland erheblich unterscheiden. Hinzu kommt, dass die zuständigen Behörden für die Anlagengenehmigung insbesondere auf Kreis- und Gemeindeebene oftmals auch fachlich überfordert sind angesichts der vielfältigen Aspekte, die es zu beachten gilt. Einhelliger Wunsch auf diesem Expertenworkshop, u. a. auch vor dem Hintergrund der Informationsdefizite, war möglichst zu einer Harmonisierung und Optimierung der Anlagengenehmigungspraxis zu gelangen.

Lösungsansätze für die geschilderte Problemlage

Am Besten ließe sich eine Lösung der Problemlage durch eine Vereinheitlichung des Genehmigungsrechts erreichen. Dafür müsste allerdings, da entsprechende Regelungen im Bundesrat zustimmungsbedürftig wären, die Mehrheit der Bundesländer gewonnen werden. Dies dürfte sich kaum kurzfristig bewerkstelligen lassen, da es unter den Landes-Immissionsschutzbehörden zum Teil große Vorbehalte gegen die – damit einhergehende – Übernahme zusätzlicher Verwaltungsaufgaben gibt.

Kurzfristig könnten Leitfäden oder Handbücher für die Genehmigungsbehörden hilfreich sein, um zu einer Vereinheitlichung und Optimierung in der Genehmigungspraxis zu gelangen. Leitfäden, Handbücher, Merkblätter etc. liegen bereits mehrfach in Veröffentlichungen vor. Fraglich dabei ist, wie umfassend, welche dieser Veröffentlichungen dazu geeignet sind als Anleitungshilfe für Genehmigungsbehörden zu dienen. Dieser Fragestellung wurde im Rahmen des Projektes nachgegangen.

Auswahl und Beurteilung von Leitfäden

Im ersten Schritt der Untersuchung wurde aus einer Vielzahl von Leitfäden, Handbüchern, Merkblättern, Fallbeispielbeschreibungen, Problemdarstellungen u. ä. zunächst eine Vorauswahl derjenigen Veröffentlichungen getroffen, die (ganz oder teilweise) nach Art der Darstellung und der inhaltlichen Aussagen als Informationsgrundlage im Sinne eines Leitfadens dienen können.

Die nachfolgend aufgelisteten Veröffentlichungen erfüllten (zum Stand Ende 2007) dieses Eingangskriterium:

Nr.	Titel	Verfasser/ Herausgeber	Jahr	Art
1	Biogashandbuch Bayern	Bayer. Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz	2004 ff. (2007)	Handbuch/ Leitfaden + Materialienbände (modular)
2	Handbuch für die Planung, die Errichtung und den Betrieb von Biogasanlagen in der Landwirtschaft in Rheinland-Pfalz	Ministerium für Umwelt und Forsten Rheinland-Pfalz	o. D. (2004)	Handbuch/ Leitfaden
3	Leitfaden zum Bau einer Biogasanlage	Landkreis Steinfurt (NRW)	2004	Handbuch (4 Teile, modular)
4	Leitfaden für Biogasanlagen	RAe Blanke, Meier, Evers (Bremen)	2004	Leitfaden
5	Bauherrenmappe Biogas	Landesenergieverein Steiermark (Österreich)	o. D. (2002)	Handbuch
6	Errichtung und Betrieb von Biogasanlagen – Anforderungen für den Gewässerschutz	Landesministerium Niedersachen	2006	Leitfaden, spez. auf Wasserrecht
7	Leitfaden für Biogasanlagen	Landesregierung Niederösterreich (Österreich)	2003	Leitfaden österreichische Rechtsvorschriften
8	Biogasanlagen – Hinweise für Planung, Ausführung und Betrieb (VDMA-Einheitsblatt)	Verband deutscher Maschinen- und Anlagenbau e.V. (VDMA)	2006	Richtlinie/ Regelwerk
9	Leitfaden „Biogas in der Landwirtschaft“	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Raumordnung Brandenburg (MLUR)	2004-2006	Leitfaden/ Handbuch
10	Biogasanlagen - Anforderungen zur Luftreinhaltung	Bayrisches Landesamt für Umweltschutz	2002	Tagungsunterlagen
11	Nachwachsende Rohstoffe in Kommunen – ein Leitfaden	AG Bio-Rohstoffe Witzenhausen u.a.	2005	Leitfaden Bioprodukte
12	Biogasanlagen in der Landwirtschaft – eine Entscheidungshilfe	Energie Schweiz, Ernst Basler u. Partner AG, Zollikon (Schweiz)	2005	Leitfaden/ für die Schweiz
13	Bioerdgas – Regenerative Energie mit Zukunft. Standortbestimmung für Energieversorger	Arbeitsgemeinschaft für sparsamen und umweltfreundlichen Energieverbrauch e. V. (ASUE), Kaiserslautern	2007	Leitfaden für die Nutzung von Biogas
14	Biogaskriterien für steirische Biogasanlagen	Lokale Energieagentur Oststeiermark (Hg.: Landesenergieverein Steiermark, Österreich)	2002	Entscheidungshilfe/ Kriterienkatalog
15	Sicherheitsregeln für landwirtschaftliche Biogasanlagen (AU 69)	Bundesverband der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften e.V., Kassel	2002	Richtlinie/-Regelwerk
16	Sicherheitsregeln Biogasbehälter	Deutsche Vereinigung f. Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V. (DWA), Hennef	2006	Richtlinie/ Regelwerk

Die Sichtung der aufgeführten Veröffentlichungen – im Folgenden vereinfachend „Leitfäden“ genannt – nach ihrer Eignung als Leitfaden für Genehmigungsbehörden dienen zu können und damit nach ihrem Informationsgehalt, ihrer Aktualität und ihrer Vermittlungsqualität, wurde unterteilt nach den nachfolgenden Aspekten durchgeführt:

- Recht,
- Naturschutz,
- Umweltschutz,
- Anlagensicherheit,
- Einbeziehung der Öffentlichkeit

Die Ausgangslage, Beurteilungsergebnisse und abschließende Empfehlungen sind in den folgenden Unterkapiteln nach den genannten Themenbereichen beschrieben.

2 Rechtliche Aspekte

Ausgangslage

Die Rechtliche Betrachtung richtete sich auf folgende Fragestellungen:

1. Vorauswahl: Welche der auf Deutschland bezogenen Veröffentlichungen sind so konzipiert, dass sie von den Akteuren (Anlagenbetreibern/Investoren, Behörden) hinsichtlich ihrer rechtlichen Ausführungen als Leitfaden / Handreichung benutzt werden können?
2. Welche dieser Veröffentlichungen dienen einerseits der Einführung bzw. der Schaffung eines Überblicks, welche fokussieren andererseits auf detaillierte Informationen?
3. Welche dieser Veröffentlichungen sind einerseits an Anlagenbetreiber/Investoren im Biogasbereich und andererseits an die Behörden gerichtet?
4. Welche dieser Veröffentlichungen konzentrieren sich auf bestimmte Spezialgebiete (ggf. welche?)?
5. Sind die Veröffentlichungen mit Leitfadencharakter unter dem Gesichtspunkt der Aktualität (noch) brauchbar?
6. Sonstiges: Welche besonderen Merkmale (Stärken oder Schwächen) sind hinsichtlich der Rechtsdarstellungen feststellbar?

Beurteilung der betrachteten Veröffentlichungen

Die Ergebnisse der Betrachtung zeigt folgende Tabelle, in der ausschließlich diejenigen Veröffentlichungen berücksichtigt wurden, die in rechtlicher Hinsicht als Leitfaden/Handreichung nutzbar sind:

Kurztitel	Nr. (s.o.)	Nutzen als rechtl. Leitfaden	Fokus: Überblick - Ü Detail – D // spezielles Gebiet	Fokus: Anlagenbetreiber - A Behörden - B	Aktualität	Bemerkungen / Stärken / Schwächen
Biogashandbuch Bayern	1	ja	Ü und D	B (auch A)	sehr aktuell	+: modular (Internet) +: Detaillierungsgrad +: Aktualität
Biogashandbuch Rheinland-Pfalz	2	ja	Ü, teils D	A (auch B)	nicht mehr voll aktuell	+: Überblick; +/-: nicht modular, Veraltungsrisiko
Leitfaden Biogasanlage Kreis Steinfurt	3	ja	Ü	A (auch B)	teils nicht aktuell	-: inhaltliche Qualität bzgl. Recht / Aktualität
Leitfaden Gewässerschutz Niedersachsen	6	ja	D Wasserschutz	A und B	aktuell	+: Detaillierung; Problem: Recht landesspezifisch
Biogasanlagen – Hinweise VDMA	8	ja	D Anlagensicherheit	A (auch B)	aktuell	+: Aktualität; -: Thema Methanreduzierung fehlt
Leitfaden „Biogas in der Landwirtschaft“ Brandenburg	9	ja	Ü, teils D	A (auch B)	aktuell	+: modular (Internet)
Sicherheitsregeln (AU 69) - Berufsgenossenschaft	15	ja	D Anlagensicherheit	A (auch B)	nicht mehr voll aktuell	+/-: Aktualität
Sicherheitsregeln Biogasbehälter (DAW)	16	ja	D Anlagensicherheit	A (auch B)	aktuell	+: Aktualität; -: Methan nicht angesprochen

Auffällig ist in der Gesamtbetrachtung, dass es nur eine Veröffentlichung gibt, die darauf angelegt ist, sowohl vom Überblick als auch vom Detaillierungsgrad her ein möglichst vollständiges Informationsangebot über alle relevanten Rechtsgebiete zu liefern: das Biogashandbuch Bayern. Die entsprechenden Angebote der Länder Brandenburg und Rheinland-Pfalz gehen weniger in die Tiefe und bieten keine vergleichbare Aktualität. Das bayerische und das brandenburgische Angebot sind auf die Internetnutzung zugeschnitten. Ihr modularer Aufbau gestattet eine partielle Aktualisierung anlässlich rechtlicher Änderungen. Im Materialienband des bayerischen Biogashandbuches wurden die überwiegenden Teile im Jahr 2007 auf den aktuellen Stand gebracht.

Das Biogashandbuch Bayern ist auch der einzige inhaltlich umfassend angelegte Leitfaden, der sich explizit in erster Linie an die Genehmigungsbehörden richtet und daher insofern einen befriedigenden Detailliertheitsgrad aufweist. Das Biogashandbuch Rheinland-Pfalz sowie die Leitfäden für Brandenburg und Niedersachsen (hier allerdings nur auf den Gewässerschutz bezogen) bieten der behördlichen Seite, obwohl sie sich vorrangig an Betreiber richten, ebenfalls nützliche Informationen, allerdings mit Abstrichen hinsichtlich der Detailliertheit.

Gut brauchbar sind aus rechtlicher Sicht auch die verfügbaren Materialien über die sicherheits-technischen Aspekte. Allerdings bleibt in der Darstellung zum Teil etwas unklar, welche Anforderungen auf verbindlichen Vorschriften beruhen und welche auf Empfehlungen. Für den Gewässerschutz liegt nur eine (detaillierte) Veröffentlichung vor, bei der zu beachten ist, dass sie nur für das Land Niedersachsen uneingeschränkt anwendbar ist, weil das Gewässerschutzrecht großenteils Landesrecht ist und sich die rechtlichen Vorgaben

hierbei zum Teil deutlich voneinander unterscheiden (namentlich hinsichtlich der Anforderungen an den Umgang mit wassergefährdenden Stoffen).

Auffällig ist, dass sich die meisten Veröffentlichungen im Wesentlichen auf die Mindestanforderungen des geltenden Rechts beschränken und keine weitergehenden Empfehlungen aussprechen. Das hat zur Folge, dass umweltpolitisch wichtige Handlungsfelder wie die Minderung von Methanemissionen aus der Gärrestlagerung und dem Anlagenbetrieb oder die Berücksichtigung von Umwelt- Naturschutzanforderungen in der Flächennutzung (Anbau von NawaRo, Ausbringung der Gärrest) weitgehend ausgeblendet bleiben. Eine positive Ausnahme bilden auch insoweit zumindest teilweise der 2007 überarbeitete Materialienband des Biogashandbuches Bayern sowie der im Wesentlichen auf dem Stand 2006 befindliche Leitfaden aus Brandenburg.

Fazit der Beurteilung, Empfehlungen

Mit dem auf Aktualität und umfassende Information angelegten Biogashandbuch Bayern steht eine konzeptionell und inhaltlich sehr ansprechende Informationssammlung zur Verfügung, die jedoch nur für Bayern hinsichtlich sämtlicher behandelter Rechtsbereiche uneingeschränkt brauchbare Aussagen enthält. Auch für Brandenburg und (bei abnehmender Aktualität) für Rheinland-Pfalz steht ein (zumindest weitgehend) zufrieden stellender umfassender Leitfaden zur Verfügung. Für Niedersachsen gilt das ausschließlich für den Gewässerschutzbereich.

Im Übrigen fehlt es an eigenen Sammlungen oder Veröffentlichungen mit Leitfadencharakter in den Bundesländern. Teilweise kann insoweit auf die Leitfäden anderer Bundesländer zurückgegriffen werden, doch immer verbunden mit dem Nachteil, dass deren Aussagen nicht vollständig auf das jeweils eigene Bundesland übertragen werden können (da zwischen den verschiedenen Bundesländern in Teilbereichen wie dem Wasserrecht Unterschiede in der Rechtslage bestehen und in anderen Sachbereichen zum Teil uneinheitliche Interpretationen von Bundesrecht vorherrschen).

Ohne eine Vereinheitlichung des materiellen Rechts ließe sich die Informationslage zwar mittels eigener Veröffentlichungen der einzelnen Bundesländer verbessern. Das Grundproblem der Uneinheitlichkeit von Rechtsvorschriften und Rechtsinterpretationen lässt sich auf diesem Weg allein jedoch nicht lösen.

3 Naturschutzaspekte

Ausgangslage – Fachliche Anforderungen naturschutzrechtlicher Prüferfordernisse

In Ergänzung der immissionsschutzrechtlichen oder baurechtlichen Genehmigung sind auch die Prüfinstrumente des querschnittsorientierten Umweltrechts (UVPG) sowie Naturschutzrechts bei der Anlagenplanung und -zulassung zu berücksichtigen. In Abhängigkeit von der Anlagengröße und dem Standort können im Einzelnen folgende Prüfungen erforderlich werden:

- Umweltprüfung zum B-Plan und in Ausnahmefällen Umweltverträglichkeitsprüfung nach UVPG zum immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren,
- Eingriffsregelung nach § 18ff. Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) sowie den Ländernaturschutzgesetzen,

- Umweltverträglichkeitsprüfung nach UVPG
- ggf. artenschutzrechtliche Prüfung nach § 42 BNatSchG und
- ggf. FFH-Verträglichkeitsprüfung (FFH VP) nach § 34 BNatSchG.

Diese Instrumente ergänzen die Genehmigungsverfahren sowohl in verfahrensbezogener als auch in materieller Hinsicht. Verfahrensbezogen erweitern sie die Genehmigungsphasen des immissionsschutzrechtlichen Verfahrens, des Bauleitplanverfahrens oder der Baugenehmigung um bestimmte Abstimmungsprozesse der zuständigen Behörde mit weiteren Akteuren, bevor die Entscheidung über die Zulassung oder Planaufstellung getroffen wird. Inhaltlich-materiell verlangen die Umweltprüfungen, die erforderlichen Belange im Rahmen der entsprechenden Fachbeiträge zu ermitteln sowie die erforderlichen Vermeidungs- oder Kompensationsmaßnahmen zu entwickeln, die in die behördliche Zulassungs- bzw. Planungsentscheidung über das Projekt einzustellen sind (vgl. Kap. Berücksichtigung der Umweltauswirkungen bei der Planung und Genehmigung von Biogasanlagen).

Beurteilung der betrachteten Veröffentlichungen

Die Analyse der vorliegenden Leitfäden hat ergeben, dass keiner der Leitfäden fachlich-methodische Hinweise zur Bearbeitung der erforderlichen Umweltprüfungen enthält. Vereinzelt werden allenfalls Hinweise auf die zu berücksichtigenden naturschutzrechtlichen Prüfinstrumente sowie die zu beteiligende Naturschutzbehörde gegeben. Die fachlichen Umweltanforderungen werden vor allem mit Bezug auf das Abfallrecht, das Wasserrecht, das Düngemittelrecht und im Kern das Immissionsschutzrecht formuliert. Naturschutzrechtliche Hinweise in Bezug auf Flächenversiegelung und deren Vermeidung und Verminderung oder auf die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes sowie der Flora und Fauna fehlten in allen Leitfäden.

Auch fachliche Anforderungen an die für das konkrete Zulassungsverfahren zu leistenden naturschutzfachlichen Untersuchungen des betroffenen Umfeldes der Anlagen fehlen. Zwar gibt es in fast allen Bundesländern allgemeine Leitfäden zum Vollzug der Eingriffsregelung und anderer naturschutzrechtlicher Prüfinstrumente (vgl. die Zusammenstellung im Kapitel Berücksichtigung der Umweltauswirkungen bei der Planung und Genehmigung von Biogasanlagen). Diese Leitfäden können aufgrund ihres breiten Anwendungsbereiches jedoch nicht die vorhabensspezifischen Besonderheiten der fachlichen Anforderungen berücksichtigen, die sich aufgrund der spezifischen Wirkfaktoren von Biogasanlagen ergeben.

Insgesamt ist das Biogashandbuch Bayern die ausführlichste Informationsquelle zum Thema Biogas. Als einziger liegt der Schwerpunkt hier auf den Genehmigungsverfahren und den sich daraus ergebenden Anforderungen. Zusätzlich wird auf die Grundlagen und Techniken sowie auf den Vollzug und die Überwachung des Regelbetriebes eingegangen. Wie bei allen anderen Leitfäden fehlen hier Angaben zu den Auswirkungen der Anlage auf Natur und Landschaft. Die ökologische Betrachtung umfasst ausschließlich die aus dem Regelbetrieb und möglichen Störfällen entstehenden Emissionen. Hinweis zum Umgang mit den möglichen Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft, wie sie z.B. durch den Flächenverbrauch und die neuen Gebäudekörper entstehen können, fehlen vollständig. Entsprechend werden auch keine Hinweise zum erforderlichen Umfang und zur Detaillierung der Erfassung und Bewertung der Umweltsituation an einem geplanten Anlagenstandort gegeben.

Im Biogashandbuch Bayern gibt es zur baurechtlichen und zur immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bereits Tabellen mit potentiell erforderlichen Antragsunterlagen (siehe dazu

Biogashandbuch Bayern. Materialienband, Kap. 2.1, Stand Dez. 2004). Der Leitfaden unterscheidet dabei in Unterlagen, die einen zwingenden Bestandteil der Antragsunterlagen darstellen, Unterlagen die abhängig vom Einzelfall von der Genehmigungsbehörde angefordert werden können und Unterlagen, die eigenverantwortlich durch einen vom Antragsteller beauftragten Fachkundigen vor Beginn der Bauausführung zu erstellen sind.

Hinsichtlich der anlagenbezogenen Angaben sind keine weiteren Informationen erforderlich, um im Rahmen der naturschutzrechtlichen Prüfung die zu erwartenden Auswirkungen auf Natur und Landschaft beurteilen zu können. Allerdings fehlen jegliche Hinweise auf die für die Umweltprüfungen erforderlichen umweltbezogenen Angaben. Das betrifft die Erfassung und Bewerten von Naturhaushalt und Landschaftsbild genau so wie die Prognose der Beeinträchtigungen, also die Konfliktanalyse. Auch auf die in jedem Fall erforderliche Entwicklung von Vorkehrungen zur Vermeidung, Minderung und Kompensation von Beeinträchtigungen wird nicht eingegangen.

Was für das Biogashandbuch Bayern gilt, trifft auch für die anderen Leitfäden zu. Hier fehlen häufig sogar auch die Hinweise auf die anlagenbezogenen Angaben.

Fazit der Beurteilung, Empfehlungen

Die zunehmende Anlagendichte und der Rückgang der Akzeptanz von Neuanlagen in der Bevölkerung machen es erforderlich, im Rahmen der Planung und Zulassung von Biogasanlagen zukünftig wesentlich mehr Gewicht auf die Erfassung und Berücksichtigung der zu erwartenden Auswirkungen auf Natur und Landschaft zu legen.

Die untersuchten Leitfäden bieten bisher jedoch keine fachlich-methodische Handreichung, die eine einheitliche und angemessene Abarbeitung der fachlichen Anforderungen der Umweltprüfung gewährleistet. Insbesondere die fachlich angemessene Abarbeitung der naturschutzrechtlichen Prüfinstrumente wird nicht unterstützt. Die vorhandenen Leitfäden konzentrieren sich bisher ausschließlich auf die verfahrensrechtlichen Vorgaben sowie technischen Bestimmungen im Zusammenhang mit dem Immissionsschutz und erwähnen die darüber hinausgehenden umweltrechtlichen Anforderungen, nur am Rande.

Damit fehlt nicht zuletzt eine wichtige Leitschnur für eine Gleichbehandlung der Antragsteller im Zulassungsverfahren. In der Folge werde je nach zuständiger Behörde der sogar Bearbeiter sehr unterschiedliche Anforderungen an den für die naturschutzfachlichen Beiträge erforderlichen Untersuchungsumfang gestellt (vgl. Ergebnisse des Workshops zur Anlagengenehmigung). Gleichzeitig besteht dadurch aber auch das Risiko, dass bestimmte materielle Anforderungen des Umwelt- und Naturschutz nicht angemessen berücksichtigt werden.

Die bestehenden Leitfäden sollten daher dringend um Hinweise zu den naturschutzfachlichen Beiträgen in Genehmigungsverfahren ergänzt werden. Eine gute Grundlage bietet dafür der Biogasleitfaden Bayern.

4 Umweltschutzaspekte

Ausgangslage

Unter Umweltschutzaspekten sind die genehmigungsrechtlichen Vorgaben bezüglich der einzelnen Umweltmedien relevant. Diese sind:

- Luftreinhaltung und Lärmschutz (Immissionsschutzrecht)
- Wasserreinhaltung (Wasserrecht)
- Umgang mit Abfällen und Gärresten (Abfall- und Düngemittelrecht)

Insofern wurde bei der Sichtung der Leitfäden zunächst geprüft, inwiefern die Umweltmedien überhaupt berücksichtigt sind und im Weiteren in welchem Umfang, in welcher Qualität und Aktualität Angaben gemacht werden, die für die Genehmigungspraxis hilfreich sind.

Beurteilung der betrachteten Veröffentlichungen

Die Mehrzahl der betrachteten Veröffentlichungen richtet sich nicht gezielt an Genehmigungsbehörden, sondern eher an Anlagenbetreiber, Landwirte oder interessierte Laien. Des Weiteren befassen sich nur wenige der gelisteten Leitfäden mit allen genannten Umweltmedien. Darunter befinden sich Leitfäden aus Österreich die im Grundsatz zwar alle erforderlichen Themenbereiche ansprechen, aber infolge der unterschiedlichen Rechtslage nicht als Basis für einen deutschen Leitfaden für Genehmigungsbehörden geeignet sind. Mehrere der weiteren Leitfäden umfassen nur spezielle Fragestellungen wie Sicherheitstechnik, Standortwahl, nur Luftreinhaltung, nur Gewässerschutz oder nicht alle der relevanten Umweltaspekte.

Insgesamt verbleiben drei Leitfäden, die deutsches Genehmigungsrecht beinhalten und alle relevanten Umweltaspekte ansprechen. Dies sind die Leitfäden Nummer 1, 2 und 4 in der Übersichtstabelle unter Kapitel 1. Darunter gibt der „Leitfaden für Biogasanlagen“ der Rechtsanwälte Blanke, Meier, Evers nur eine kurze Übersicht über alle genehmigungsrechtlichen Aspekte. Demgegenüber deutlich umfassender sind das „Handbuch für Planung, Errichtung und Betrieb von Biogasanlagen“ des Landes Rheinland-Pfalz und insbesondere das „Biogashandbuch Bayern“ mit seinem Materialband.

Im Biogashandbuch Bayern sind alle Umweltschutzaspekte ausführlich behandelt und es sind umfassende Anforderungen für die verschiedenen vorkommenden Genehmigungsverfahren (nach Bundes-Immissionsschutzgesetz, nach Baurecht) enthalten. Ebenso enthalten sind Anforderungen für den Vollzug und die Überwachung. Dennoch gibt es einige Aspekte, die verbesserungswürdig erscheinen, an denen Ergänzungen hilfreich wären, aber umgekehrt auch Bestandteile, die gekürzt werden sollten, da sie in einem Leitfaden für die Genehmigungspraxis eine Überfrachtung darstellen würden bzw. teils auch sachlich nicht richtig sind.

Ergänzungswürdig wären z.B. konkrete Angaben im Materialband wie

- Im Kap. 2.2.2, S.4f wird für immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen erläutert, dass bei offener Gülle- und Gärrestlagerung Abschätzungen zu den zu erwartenden jährlichen Ammoniakemissionen aus der Anlage bereits im Genehmigungsantrag angegeben sein sollten. Allerdings fehlen Hinweise wie diese Angaben auf Plausibilität geprüft werden können.

- Ebenfalls im Kapitel 2.2.2, S.12f wird die Abstandsregelung wegen Geruchsemissionen behandelt und die Möglichkeit den Mindestabstand zu verringern durch Minderung der Geruchsemissionen. Aber für die Beurteilung der Minderung erfolgt nur der Verweis: "ist mit Hilfe eines geeigneten Modells zur Geruchsausbreitungsrechnung festzustellen, dessen Eignung der zuständigen Fachbehörde nachzuweisen ist". Hilfreicher wäre hier eine Vorschlagliste, welche Modelle in Frage kommen.
- Und für immissionsschutzrechtlich nicht genehmigungsbedürftige Biogasanlagen erfolgt nur der Hinweis, dass auch bei diesen die in Nr. 5 TA Luft festgelegten Vorsorgeanforderungen als Erkenntnisquelle herangezogen werden können, soweit diese Anlagen in relevanter Weise zum Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen beitragen. Was relevant bedeutet, bleibt jedoch offen.

Nicht zutreffende oder überfrachtende Aussagen finden sich im Materialband z.B.:

- Im Kapitel 1.6, S.9. Dort heißt es "Im Vergleich zu unbehandelter Gülle kommt es nach vorliegenden Literaturstellen zu einer Reduzierung der Lachgasemissionen von 36-72%“. Allerdings unterscheiden sich nach Erkenntnissen aus dem Projekt die N_2O-Emissionen von vergorener und unvergorener Gülle kaum: aus dem Lager sind N_2O-Emissionen kaum nachgewiesen und bei der Ausbringung bestehen nur geringfügige Unterschiede zwischen unvergorener und vergorener Gülle. Damit ist obige Aussagen zumindest umstritten.
- Im Kapitel 1.6.5 werden Angaben zu Energiebilanz und Treibhauseffekt gemacht. Die gezeigten Ergebnisse werden kaum erläutert und stellen hinsichtlich Biogas einen speziellen Einzelfall dar (Güllevergärungsanlage zur Stromerzeugung ohne Wärmenutzung, Gärrestlager nicht abgedeckt), der nicht generell für die Biogaserzeugung gelten kann. Hier bedürfte es weiterer Fallbeispiele, um Missverständnissen vorzubeugen. Allerdings ist dafür der bessere Platz eine separate Ökobilanzstudie. Da der Umfang des Handbuches bereits jetzt eher zu groß ist, sollte im Gegenteil in einem Leitfaden für Genehmigungsbehörden besser auf Ökobilanzergebnisse verzichtet werden.

Fazit der Beurteilung, Empfehlungen

Eine gute Basis für einen Leitfaden für Genehmigungsbehörden aus Umweltschutzsicht bilden das Biogashandbuch Bayern und das Handbuch aus Rheinland-Pfalz.

An einigen Stellen bedürfte es allerdings weitergehender Informationen wie z.B. einer Anleitungshilfe für geeignete Modelle für Geruchsausbreitungsrechnung oder zur Plausibilitätsprüfung von Ammoniakemissionen aus offenen Lagern. Umgekehrt sollte z.B. auf ökobilanzielle Ausführungen wie im Biogashandbuch Bayern verzichtet werden, da diese den Umfang erhöhen, ohne einen objektiven Erkenntnisgewinn erbringen zu können.

5 Aspekte der Anlagensicherheit

Die zur Beurteilung stehenden Veröffentlichungen wurden nach sicherheitstechnischen Aspekten gesichtet und bewertet, wobei für diese Bewertung vor allem auch der aktuelle Stand der Technik maßgebend war.

Ausgangslage

Folgende Kriterien standen bei der Beurteilung der sicherheitstechnischen Aspekte im Vordergrund:

Angaben zur Art, Lagerung und Verwendung von Gärresten, Nennung und Funktionsbeschreibung aller für eine Biogasanlage relevanter Anlagenkomponenten, Angabe zu sicherheitstechnischen Richtlinien bzw. Verweis auf besonders relevante Verordnungen (z.B. Ex-Schutz Verordnung, Immissionsschutzverordnung), Empfehlungen oder Hinweise auf rechtlich nicht geregelte Aspekte oder auf Lösungen aus der Praxis, Hinweise zum aktuellen Stand der Technik und zu Aspekten, die sich in absehbarer Zeit verändern (z.B. Gesetzestexte).

Zudem wurde darauf geachtet, ob die vorliegenden Leitfäden von Behördenvertretern bei der Genehmigung und Beurteilung von Biogasanlagen als Hilfestellung Verwendung finden können. Da sich die vorliegenden Leitfäden sehr unterschiedlich gestalten, ist das Finden von einheitlichen Beurteilungskriterien sehr schwierig. Daher sollte im konkreten Praxisfall ausgewählt werden, welcher der hier verwendeten Leitfäden der anzutreffenden Situation am nächsten kommt.

Beurteilung der betrachteten Veröffentlichungen

Bei der Sichtung der Vielzahl von Leitfäden und Handbüchern ist besonders positiv das Biogashandbuch Bayern hervorzuheben. Sehr umfassend und detailliert wird in diesem Biogashandbuch z.B. anschaulich dargestellt, welche Antragsunterlagen und welche Prüfungen für den Bau und den anschließenden Betrieb einer Biogasanlage notwendig sind. Dabei wird zudem auf die für eine Genehmigung erforderlichen sicherheitstechnischen Aspekte hingewiesen. Zusätzlich gehört zu diesem Handbuch ein Extra-Materialband, der detailliert sicherheitstechnische und immissionsschutzrechtliche Aspekte behandelt.

Bei der Bewertung der Leitfäden sind darüber hinaus das Biogashandbuch Rheinland Pfalz, der Leitfaden zum Biogasanlagenbau des Kreises Steinfurt, die Bauherrenmappe Biogas Steiermark, die VDMA- Richtlinie sowie die Sicherheitsregeln für Biogasanlagen besonders hervorzuheben, da sie sowohl für Behördenvertreter als auch für Biogasinteressierte geeignet sind und zudem sicherheitstechnische Fragestellungen beinhalten, die beim Bau und Betrieb einer Biogasanlage zu berücksichtigen sind.

Die weiteren eingangs aufgeführten Leitfäden und Handbücher sind für sicherheitsrelevante Aspekte nur bedingt bzw. nicht geeignet, da es sich in den meisten Fällen um eine Entscheidungshilfe bzw. Kriterienkatalog mit allgemeinen Biogasaspekten handelt.

Fazit der Beurteilung, Empfehlungen

Bei der Benutzung der Handbücher und Leitfäden ist die Zielgruppe zu beachten. Für die Zielgruppe „Genehmigungsbehörde“ könnte daher ein einheitlicher Leitfaden sehr hilfreich sein. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass es länderübergreifend etliche Unregelmäßigkeiten gibt bzw. sich die Gesetze von Land zu Land unterschiedlich gestalten. Bei allen betrachten Leitfäden und Handbüchern ist der aktuelle Stand der Technik durch folgende Kriterien zu ergänzen:

- Gasdichte Gärrestlagerabdeckung mit Restgaserfassung,
- Einsatz automatisierter Gasfackeln oder alternativer Vorrichtungen zur Gasnutzung (z.B. Brennwertkessel) zur Verwertung des Biogases im Falle von Störfällen (z.B. BHKW-Ausfall) oder überschüssigen Gasproduktion,
- Einsatz von Gaswarn- und Spürgeräten.

6 Einbeziehung der Öffentlichkeit

Die zielgerichtete Information der Öffentlichkeit, die Sensibilisierung für die Wichtigkeit des Themas, aber auch die Einbeziehung der lokalen Nachbarschaft in Planungsvorhaben sind wichtige Aspekte zum Abbau von Hemmnissen bei der weiteren Umsetzung der Biogasnutzung und Erhöhung der Akzeptanz für erneuerbare Energien in Deutschland. Neben technischem und ökonomischem Wissen gehören kommunikative Fertigkeiten heutzutage zum „Rüstzeug“ eines erfolgreichen Anlagenbetriebes. Nach wie vor fehlen zum Thema Öffentlichkeitsarbeit aber Erfahrungen, Kenntnisse und Handlungskompetenz – sowohl bei Planern als auch bei Investoren, Betreibern und Genehmigungsbehörden.

Ausgangslage

In diesem Zusammenhang stellte sich die Frage, ob aktuelle Leitfäden zur Planung, Errichtung sowie zum Betrieb von Biogasanlagen sich dem Thema Öffentlichkeitsarbeit als einem Element widmen, das in allen drei Phasen der Umsetzung eine Rolle spielen sollte. Es kann sicherlich nicht der Anspruch sein, dass ein technologieorientierter Leitfaden im Detail auf Grundlagen von Kommunikation eingeht oder ein Marketinghandbuch ersetzt. Allerdings kann erwartet werden, dass Aspekte der Medienansprache und Einbindung von Stakeholdern thematisiert werden und auf gute Beispiele aus der praktischen Öffentlichkeitsarbeit hingewiesen wird.

Zur Beurteilung der Leitfäden hinsichtlich der Berücksichtigung und Einbeziehung von Öffentlichkeitsarbeit wurden die folgenden Kriterien zugrunde gelegt:

- Gesamteindruck der Übersichtlichkeit und Handhabung, Biogasnutzung wird in einen Gesamtkontext gestellt
- Es werden Hinweise auf die Notwendigkeit einer frühzeitigen oder begleitenden Öffentlichkeitsarbeit bei Planung, Bau oder Betrieb einer Anlage gegeben
- Es werden Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit erläutert
- Es werden Best practice Beispiele genannt und vorgestellt (Kontaktadressen, Materialien, Netzwerke, Plattformen)

Beurteilung der betrachteten Veröffentlichungen

Bayern	Gute Übersicht über die zu berücksichtigenden Bereiche, Wegweiser durchs formale Verfahrungen und Thematisierung Arbeitsschutz sowie Beratungs- und Fördermöglichkeiten *Keine* Informationen zu Einbindung und Information der Öffentlichkeit
Kreis Steinfurt	Sehr ausführliche Abhandlung der verschiedenen Planungsgrundlagen; aber unklar wer die Zielgruppe ist. Zahlreiche gut aufbereitete good practise Beispiele sowie Hinweise auf Schulungsnotwendigkeit *Keine* Informationen zu Einbindung und Information der Öffentlichkeit
Brandenburg	Technisch orientierter Leitfaden *Keine* Hinweise auf Öffentlichkeitsarbeit und Information der Nachbarschaft
Steiermark	Reflektion über Ausgangslage und Motivation der Anlagenerrichtung Hinweis auf Erhöhung rsp. Berücksichtigung von Akzeptanz im Umfeld!
Schweiz	Leitfaden zur Entscheidungsfindung und Eignung arbeitet mit interessantem Fragebogenkonzept ("wenn ja, dann geeignet für Anlage")

Fazit der Beurteilung, Empfehlungen

Durchgängig fehlen Informationen zur Bedeutung und Umsetzung von Öffentlichkeitsarbeit. Auch in den ausführlichen – insgesamt gut aufgebauten - Leitfäden aus Bayern und NRW (Steinfurt) wird das Thema Information und Öffentlichkeitsarbeit nur unzureichend betrachtet. Immerhin dokumentiert der Leitfaden des Kreises Steinfurt gute Beispiele der Praxis.

In Österreich und der Schweiz scheint zumindest der Aspekt des Kontextes (Umfeld und Öffentlichkeit) als wichtig erkannt worden zu sein: beide Leitfäden gehen auf die Eignung, Rahmenbedingungen rsp. die Akzeptanz ein.

7 Fazit und Empfehlung

Im Fazit lässt sich feststellen, dass das Biogashandbuch Bayern bzgl. aller Aspekte eine sehr gute Grundlage für einen Leitfaden für Genehmigungsbehörden hinsichtlich der untersuchten Aspekte bildet. Eingeschränkt sind auch das Handbuch aus Rheinland-Pfalz und der Leitfaden für Brandenburg als gute Basis zu nennen. Dennoch sollten diese Veröffentlichungen optimiert werden, da einige Informationen doch fehlen wie

- grundsätzlich Hinweise auf die für die Umweltprüfungen erforderlichen umweltbezogenen Angaben
- weitere Anleitungshilfen zur Beurteilung von insbesondere Ammoniak- und Geruchsemissionen
- grundsätzlich Hinweise auf den aktuellen Stand der Technik

- Hinweise auf die Bedeutung von Informationen und Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit; Nennung guter Beispiele: z.B. Tage der offenen Tür, vorbereitende Pressearbeit, Anleitung für Informationsveranstaltungen
- Hinweise zur Nutzung von Instrumenten der Öffentlichkeitsarbeit (Schulungs- und Informationsangebote von Verbänden und regionalen Netzwerken).

Des Weiteren könnte insbesondere das Biogashandbuch Bayern im Umfang reduziert werden, indem z.B. der Themenkomplex Ökobilanz gestrichen wird, der besser an anderer Stelle behandelt werden sollte. Auch qualitative Aussagen, die unabhängig vom Genehmigungsprozess stehen und teilweise auch nicht sachlich richtig sind könnten vollständig gekürzt werden.

Empfehlung

Insgesamt ist zu empfehlen, dass alle Bundesländer einen entsprechenden Leitfaden für Genehmigungsbehörden verfügbar machen sollten. Dabei sollten die Leitfäden möglichst auf einen hohen Detaillierungsgrad Wert legen und nach dem Vorbild Bayerns auf regelmäßige Aktualisierungen im Internet-Angebot hin angelegt werden. Um den administrativen Aufwand zu reduzieren, sollten die Länder prüfen, ob sie nicht durch Kooperationen gemeinsame Plattformen für Leitfäden bilden können, die ggf. bei modularem Aufbau auch Raum für die Darstellung von Besonderheiten der einzelnen Länder bieten.

Da die Zuständigkeiten von Bund und Ländern für das maßgebende Regelungsgeflecht stark miteinander verwoben sind, bietet es sich nicht an, von Bundesseite aus quasi „von oben herab“ einen Ober-Leitfaden zu erstellen. Der Bund könnte jedoch initiativ werden, um eine gemeinsame Plattform anzuregen und an einer solchen mitwirken. Fachlich könnte der Bund entweder innerhalb einer solchen Plattform oder auch getrennt davon eigene Leitfäden für diejenigen fachlichen Bereiche bereitstellen, für die es bislang an ausreichenden Informationsmaterialien bzw. Hilfestellungen fehlt (z.B. Umgang mit Biogasanlagen in der Bauleitplanung, Naturschutz, Tierhygienerecht).

8 Forschungspartner und Adressen

Projektleitung

ifeu - Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg GmbH
Kontakt: Dr. Guido Reinhardt
guido.reinhardt@ifeu.de
www.ifeu.de

Projektpartner

IE - Institut für Energetik und Umwelt gemeinnützige GmbH Leipzig
Kontakt: Dr. Frank Scholwin
frank.scholwin@ie-leipzig.de
www.ie-leipzig.de

Prof. Dr. Stefan Klinski
Fachhochschule für Wirtschaft Berlin
stefan.klinski@t-online.de
www.fhw-berlin.de

Öko-Institut – Institut für angewandte Ökologie e.V., Büro Darmstadt
Kontakt: Dr. Bettina Brohmann
b.brohmann@oeko.de
www.oeko.de

Technische Universität Berlin, Institut für Landschaftsarchitektur und Umweltplanung
Kontakt: Prof. Dr. Johann Köppel
koeppel@ile.tu-berlin.de
www.tu-berlin.de

Im Unterauftrag

Peters Umweltplanung, Berlin
Kontakt: Dr. Wolfgang Peters
peters@peters-umweltplanung.de
www.peters-umweltplanung.de

Fachliche Begleitung

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)
Referat KI III 2
Kontakt: Dr. Bernhard Dreher
bernhard.dreher@bmu.bund.de
www.bmu.bund.de

Administrative Begleitung

Projektträger Jülich (PtJ) EEN
Kontakt: Gernot van Gyseghem
ptj-een@fz-juelich.de
www.fz-juelich.de/ptj