Stellungnahme

zu den Gesetzes- und Verordnungsentwürfen zu „Fracking“

Stellungnahme zu Gesetzes- und Verordnungsentwürfen zu Fracking, im Detail zu dem

- Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung wasser- und naturschutzrechtlicher Vorschriften zur Untersagung und zur Risikominimierung bei den Verfahren der Fracking-Technologie

- Referentenentwurf eines Gesetzes zur Ausdehnung der Bergschadenshaftung auf den Bohrlochbergbau und Kavernen

- Referentenentwurf zur Verordnung zur Einführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen und über bergbauliche Anforderungen beim Einsatz der Fracking-Technologie und Tiefbohrungen

Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er spricht für 36 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund 8 Millionen Beschäftigten.

Sicherheit und Rohstoffe

Dokumenten Nr.
D 0685

Datum
22. Januar 2015

I. Industriepolitische Einordnung des Regelungspakets

Gas ist nicht nur ein wichtiger Energieträger und wird zur Erzeugung von Wärme und Strom eingesetzt, sondern dient auch als Rohstoff für die Industrie. Deutschland ist deshalb auf eine sichere Versorgung mit Erdgas angewiesen. Der Aspekt der Versorgungssicherheit ist gerade vor dem Hintergrund geo-politischer Unsicherheiten nicht zu vernachlässigen. Die Importabhängigkeit Deutschlands ist in den letzten Jahren weiter angestiegen, weil die heimische Förderung zurückging. Gegenwärtig können noch rund 10 Prozent des Gasverbrauches in Deutschland aus heimischen Erdgasvorkommen gedeckt werden. Dieser Anteil geht jedoch weiter kontinuierlich zurück – zum einen aufgrund sich erschöpfender Lagerstätten, aber auch aufgrund ausbleibender Genehmigungen für neue Bohrungen. Seit 2011 werden keine neuen Fracturing-Maßnahmen mehr durchgeführt. Im Jahr 2002 betrug der Selbstversorgungsgrad bei Erdgas noch 20 Prozent. Mit der Nutzung unkonventioneller Lagerstätten wie Schiefergestein könnte dieser Anteil perspektivisch wieder erreicht werden und zur Diversifizierung der Bezugsquellen beitragen. Eine Studie der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) beziffert nach konservativen Schätzungen das heimische Schiefergaspotenzial auf rund 1,3 Billionen m³. Dies stellt ein Vielfaches der heimischen konventionellen Gasreserven und -ressourcen dar – ausgehend von der heute verfügbaren Technik. Den Schutz von Umwelt und Trinkwasser vorausgesetzt, könnte in Zukunft heimisches Schiefergas einen wichtigen Beitrag zu Versorgungssicherheit, Wachstum und Wertschöpfung leisten. Auch von steigenden Steuereinnahmen und Förderabgaben profitiert letztendlich die

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
Mitgliedsverband
BUSINESSEUROPE

Telekontakte
T: +493020281451
F: +493020282451
Internet
www.bdi.eu
E-Mail
E.Stollberger@bdi.eu

gesamte Gesellschaft. Gas wird auch in Zukunft ein wichtiger Energieträger bleiben. Der BDI plädiert daher für eine faktenbasierte Diskussion und setzt sich für die Schaffung verlässlicher Rahmenbedingungen ein, die die Nutzung heimischer Rohstoffe sowie die Entwicklung innovativer Technologien am Standort Deutschland auch in Zukunft gewährleisten.

Vor diesem Hintergrund wird begrüßt, dass mit den vorliegenden Gesetzes- und Verordnungsentwürfen der Einsatz von Fracking bei der Erdgasförderung aus konventionellen Lagerstätten sowie Pilotprojekte zur Erkundung von Schiefergas-Lagerstätten grundsätzlich ermöglicht werden sollen. Gleichwohl sind die Hürden dafür zum Teil unverhältnismäßig hoch. Der Gesetzentwurf bietet daher kaum Anreiz für Investitionen in die heimische Erdgasgewinnung. Dadurch droht die Erdgasproduktion in Deutschland weiter zurückzugehen, einhergehend mit einer steigenden Abhängigkeit von Gasimporten aus dem Ausland und einer größeren Marktmacht der Exporteure.

Die im Entwurf enthaltenen Regelungsvorschläge, die keinen Bezug zu der aktuellen Diskussion um Fracking oder die Erdwärmegewinnung haben und stattdessen für den konventionellen Bergbau neue Vorgaben vorsehen, sind zu streichen. Dies gilt zunächst für die Einbeziehung von Tiefbohrungen zur Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen in die Regelungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung, obwohl keine Vorkommnisse aus der Praxis bekannt sind, die dies erforderlich machen. Auch ein Umsetzungsdefizit im Hinblick auf die novellierte UVP-Richtlinie 2014/52/EU ist nicht erkennbar.

Die Ausdehnung der Bergschadenshaftung auf Kavernenspeicher ist angesichts der bestehenden Abwehr- und Unterlassungsansprüche der Eigentümer nicht erforderlich. Falls der Gesetzgeber daran festhalten will, darf zumindest nicht die Möglichkeit eingeschränkt werden, die Bergschadensvermutung durch begründete Hinweise auf die Möglichkeit von Baumängeln oder einer baurechtswidrigen Nutzung von Grundstücken als Ursache für den Schaden zu entkräften.

Noch nicht berücksichtigt sind bisher auch die Besonderheiten der energetisch sinnvollen Grubengasgewinnung im Steinkohlenbergbau. Das Grubengas wird ohne hydraulischen Druck und ohne künstliche Risse lediglich abgesaugt. Die Tätigkeit ist in ihren Auswirkungen auf das Gebirge und die Umweltauswirkungen in keiner Weise vergleichbar mit der sonstigen Erdgasförderung. Sie darf daher auch in der UVP-Verordnung Bergbau nicht mit der Erdgasgewinnung gleichgestellt werden.

II. Kritikpunkte im Einzelnen

<u>Unterscheidung zwischen konventionellen und unkonventionellen Lagerstätten</u>

Aus Sicht des BDI ist es erforderlich, dass in dem Regelungspaket zwischen Fracking-Vorhaben in konventionellen Lagerstätten (wie dem dichten Sandgestein), die in Deutschland bereits seit mehr als 50 Jahren erfolgreich durchgeführt wurden, sowie dem in Deutschland noch nicht

etablierten Fracking in unkonventionellen Lagerstätten (dazu zählen Schiefergesteine und Kohleflöze) unterschieden wird.

Der Gesetzentwurf zur Änderung wasser- und naturschutzrechtlicher Vorschriften trägt dem grundsätzlich Rechnung, indem er spezielle Regelungen für Schiefergesteine und Kohleflöze vorsieht. Allerdings ist ein generelles Verbot von Fracking-Vorhaben oberhalb 3000 Metern willkürlich gewählt. Ein Mindestabstand von 1.000 Metern zwischen grundwasserführenden Schichten und Schiefergaslagerstätte ist zum Schutz des Grundwassers ausreichend (siehe Gutachten 53/2014 des Umweltbundesamtes).

Stattdessen sollte in Erprobungsmaßnahmen geprüft werden, ob bei der Schiefergasförderung der Schutz des Trinkwassers sichergestellt und damit genehmigt werden kann.

Darüber hinaus gelten die vorgesehenen Ausschlussgebiete auch (und besonders) für die bewährte konventionelle Erdgasförderung. In der UVP-Verordnung Bergbau dagegen wird nicht zwischen konventionellen und unkonventionellen Lagerstätten differenziert.

Wasserrechtlicher Erlaubnisvorbehalt für alle Frac-Maßnahmen

Die Einstufung von allen Frac-Maßnahmen und der hiermit einhergehenden Versenkbohrungen als unechte Gewässernutzung und der damit verbundene wasserrechtliche Erlaubnisvorbehalt ist sachlich nicht gerechtfertigt. Zwar wird beim Fracking in Tight-Gas-Formationen eine Flüssigkeit in die Lagerstätte eingebracht, jedoch wird diese durch abdichtende Schichten (Deckgebirge) von Grundwasserhorizonten getrennt und geht nicht in den Wasserkreislauf ein. Somit stellt der Frac-Vorgang in diesen Lagerstätten keine genehmigungsbedürftige Gewässerbenutzung dar.

Ausschlussgebiete

Die für alle Hydraulic Fracturing-Maßnahmen definierten Ausschlussgebiete sind sehr weitgehend und schließen 20 % der Erdgasreserven pauschal von der Förderung aus. Kleineren Erdgasunternehmen könnte das bereits vollständig die Geschäftsgrundlage entziehen. Zudem beträgt der erwartete volkswirtschaftliche Schaden für die notwendigen zusätzlichen Importe 10 Mrd. €. Ein generelles Verbot für konventionelle Erdgasförderung über die Wasserschutzzonen I und II hinaus ist nicht notwendig, da entsprechende fallspezifische Auflagen im Genehmigungsverfahren bereits heute einen ausreichenden Grundwasserschutz sicherstellen. Diese Einzelfallbetrachtung sollte auch weiterhin erhalten bleiben.

Grundsätzlich sollte eine Schiefergasförderung möglich sein, wenn der Schutz des Trinkwassers sichergestellt wird. Um dies herauszufinden, sollten im Vorfeld wissenschaftliche Erkundungsprojekte durchgeführt werden. Auf Basis der dabei gewonnenen Erkenntnisse ist zu entscheiden, ob eine Schiefergasförderung genehmigungsfähig ist oder nicht. Generell

sollte zwischen Grundwasser führenden Schichten und Schiefergaslagerstätte ein Mindestabstand von 1.000 Metern eingehalten werden.

Pilotprojekte/ Expertenkommission

Der BDI begrüßt, dass Pilotprojekte für Schiefergas zugelassen werden sollen. Die Unternehmen der Erdgas-Industrie werden die damit verbundenen hohen Investitionen allerdings nur tätigen, wenn im Erfolgsfall eine kommerzielle Nutzung möglich ist. Mit der Einrichtung einer Expertenkommission, die nach dem Mehrheitsprinzip Empfehlungen aussprechen soll, wird diese Option grundsätzlich offen gehalten. Wichtig ist aber, dass diese Kommission nicht als Feigenblatt vorgehalten wird, sondern auf Basis der Faktenlage tatsächlich eine Entscheidung über die Schiegergas-Förderung getroffen wird. Der geltende Koalitionsvertrag sieht dies vor, „wenn durch die Pilotprojekte nachgewiesen ist, dass eine nachteilige Veränderung der Wasserbeschaffenheit nicht zu befürchten ist“. Hier sollten im Vorfeld klare Kriterien definiert werden, bei deren Erfüllung die Schiefergasförderung genehmigt wird.

Einführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen beim Einsatz der Fracking-Technologie

Bei der Anpassung der Vorschriften zum Einsatz der Fracking-Technologie sollten die umfangreichen Erfahrungen mit dieser Technologie im konventionellen Bereich Berücksichtigung finden und keine unverhältnismäßigen zusätzlichen Hürden für ein bewährtes Verfahren geschaffen werden. Während eine Umweltverträglichkeitsprüfung für Frac-Maßnahmen in Schiefergesteinen sowie eine standortbezogene Vorprüfung für Tiefbohrungen zur Erdgasgewinnung nachvollziehbar ist, bedeutet die obligatorische vollumfängliche UVP für Frac-Maßnahmen in Sandstein-Formationen eine unangemessene Belastung, die in Anbetracht der geringen, zeitlich eng begrenzten obertätigen Auswirkungen sachlich nicht gerechtfertigt ist. Hier ist maximal eine standortbezogene oder allgemeine Vorprüfung in Betracht zu ziehen.

Ausweitung der Umweltverträglichkeitsprüfungen auf sonstige Tiefbohrungen

Im Übrigen ist nicht nachvollziehbar, weshalb die UVP-V Bergbau zukünftig „sonstige“ Tiefbohrungen zur Gewinnung und Aufsuchung von Bodenschätzen (z.B. Erkundungsbohrungen) erfassen sollte. Ein solcher Vorschlag ist weder durch die Fracking- noch die Erdwärmethematik, die bereits über die oben angesprochenen Vorschläge abgedeckt wird, gerechtfertigt, noch sind Vorkommnisse aus der Praxis bekannt, die eine solche Änderung erfordern würden.

Der Vorschlag kann auch nicht mit einem angeblichen Defizit bei der Umsetzung der sog. UVP-Richtlinie begründet werden, denn die im letzten Jahr novellierte UVP-Richtlinie 2014/52/EU erfasst ausdrücklich nur die Gewinnung – und nicht die Aufsuchung - von Bodenschätzen. Der europäische Gesetzgeber wollte Aufsuchungsprojekte, die mit erheblichen

Investitionen verbunden sind, nicht mit dem Aufwand einer UVP belasten und damit – im Sinne der europäischen Rohstoffstrategie – einen Beitrag zur Förderung der heimischen Rohstoffgewinnung leisten. Auch für die Tiefbohrungen zur Gewinnung ist kein Umsetzungsdefizit erkennbar, weil die UVP-Richtlinie insoweit nur wenige Arten von Tiefbohrungen (Anhang II Nr. 2 d) UVP-pflichtig macht, die jedoch durch andere nationale UVP-Vorschriften bereits erfasst werden.

Ausdehnung der Bergschadensvermutung auf Bohrlochbergbau und Kavernen

Für die Erweiterung der Bergschadensvermutung auf den Bohrlochbergbau und die Kavernenspeicher besteht keine Notwendigkeit. Die Durchsetzung möglicher Ansprüche des Bürgers gegen das verursachende Unternehmen kann auch weiterhin durch die bereits eingeführte bzw. optionale Schaffung von Schlichtungs- bzw. Anrufungsstellen auf Länderebene erreicht werden. Im Übrigen hat der Gesetzgeber die Bergschadensvermutung bewusst auf den untertägigen Abbau von Rohstoffen beschränkt, da es nur hierbei regelmäßig und typischerweise in einem bestimmten Einwirkungsbereich zu Bergschäden kommen kann. Dieser Ansatz steht folglich der Übertragung der Bergschadensvermutung auf den Bohrlochbergbau entgegen.

In besonderer Weise gilt das eben Gesagte für die Grubengasgewinnung. Sie erfolgt aus noch offenen Grubenräumen stillgelegter Steinkohlenbergwerke. Das Grubengas wird über Rohrleitungen, die zum Zwecke der geregelten Ausgasung bereits durch den Betreiber des Steinkohlenbergwerks bei der Schachtverfüllung eingerichtet worden sind oder, falls solche nicht vorhanden sind, über vom Tage in einen Grubenbau niedergebrachte Bohrungen, abgesaugt. In beiden Fällen ist eine Wirkung auf das Gebirge, die schädliche Bewegungen an der Tagesoberfläche auslösen könnte, nicht gegeben. Im Gegensatz zu den sonstigen Bohrlochbergbaubetrieben geschieht die Grubengasgewinnung nicht mit Techniken, die das Gebirge in einer Weise beanspruchen, dass daraus eine Senkung, Hebung oder sonstige schadensbildende Veränderungen an der Tagesoberfläche zu besorgen sind.

Entsprechendes gilt für die (drucklose) Erdwärmegewinnung aus stillgelegten Steinkohlebergwerken.

Entkräften der Bergschadensvermutung im Falle von belegten Hinweisen auf Baumängel oder bei baurechtswidriger Nutzung von Grundstücken als Ursache

Nach der geltenden Regelung gilt die Bergschadensvermutung nach § 120 BBergG nicht, wenn feststeht, dass ein Schaden durch einen offensichtlichen Baumangel oder durch eine baurechtswidrige Nutzung von Grundstücken verursacht sein kann. Im Referentenentwurf wird nun vorgeschlagen, dass der Baumangel oder der Verstoß gegen Baurecht feststehen muss. Darin liegt eine wesentliche Änderung der Beweislast zu Lasten des Bergbautreibenden. Ihm soll auferlegt werden, ggf. Tatsachen zu beweisen, die nicht in seiner

Sphäre liegen. Diese im Referentenentwurf vorgesehene Änderung widerspricht den bei der Neufassung des BBergG hierzu diskutierten und auch heute noch geltenden Gründen; die Änderung sollte daher entfallen.

Übergangsregelung im BBergG

Die Vorschriften der Bergschadenshaftung sollen laut Gesetzesentwurf auch für Schäden gelten, die vor Inkrafttreten der Neuregelung verursacht worden sind. Gegen diese rückwirkungsähnliche Vorschrift bestehen erhebliche Bedenken. Zwischen der möglicherweise schadensverursachenden Tätigkeit (Aussolen und Betrieb einer Kaverne) und dem Auftreten eines Schadens kann – im Gegensatz zu anderen Schadensabläufen – ein längerer Zeitraum liegen. Die Unternehmen müssten für einen Geschehensablauf nachträglich einstehen, ohne dass sie dies bei Beginn ihrer Tätigkeit wussten und sich hätten darauf einstellen können. Dem gebotenen Vertrauensschutz würde nicht ausreichend Rechnung getragen. Dies gilt erst recht bei Kavernen, deren Errichtung und Betrieb sowie Fortführung des Betriebes oft von unterschiedlichen Unternehmern durchgeführt werden, so dass eine nachträgliche Zuordnung der „Verursacheranteile“ kaum möglich ist.

Aus diesem Grund sollten die Änderungen nur für Schäden gelten, die ab dem Tag ihres Inkrafttretens dieser Vorschrift verursacht werden.