

Bonn/Berlin, den 21.06.2021

Bericht

des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie

des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

des Bundesministeriums für Bildung und Forschung

Evaluierung des „Regelungspakets Fracking“

Gesetz zur Änderung wasser- und naturschutzrechtlicher Vorschriften zur Untersagung und zur Risikominimierung bei den Verfahren der Fracking-Technologie vom 04. August 2016 (BGBl. I, S.1972)

Gesetz zur Ausdehnung der Bergschadenshaftung auf den Bohrlochbergbau und Kavernen vom 04. August 2016 (BGBl. I, S. 1962)

Verordnung zur Einführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen und über bergbauliche Anforderungen beim Einsatz der Fracking-Technologie und Tiefbohrungen vom 04. August 2016 (BGBl. I, S.1957)

I. Einführung

In dem Vorblatt zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum Gesetz zur Änderung wasser- und naturschutzrechtlicher Vorschriften zur Untersagung und zur Risikominimierung bei den Verfahren der Fracking-Technologie (Bundestagsdrucksache 18/4713) ist auf Seite 5 unter Punkt G vorgesehen, dass „die Wirkungen und Kostenfolgen der Umsetzung der wasser-, naturschutz- und bergrechtlichen Vorschriften zur Untersagung und zur Risikominimierung insbesondere bei den Verfahren der Fracking-Technologie sowie die Erreichung der mit dem Vorhaben beabsichtigten Ziele werden 4 Jahre nach Inkrafttreten evaluiert. Die Evaluierung soll die Erkenntnisse der Expertenkommission berücksichtigen.“

Im Allgemeinen Teil der Begründung der Verordnung zur Einführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen und über bergbauliche Anforderungen beim Einsatz der Fracking-Technologie und Tiefbohrungen vom 04. August 2016 ist diese Überprüfung auf S. 15 unter Punkt VII. ebenfalls vorgesehen.

Der Bericht folgt diesem Auftrag.

Des Weiteren werden das Gesetz zur Ausdehnung der Bergschadenshaftung auf den Bohrlochbergbau und Kavernen und die Verordnung zur Einführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen und über bergbauliche Anforderungen beim Einsatz der Fracking-Technologie und Tiefbohrungen evaluiert.

Der Nationale Normenkontrollrat hat in seiner Stellungnahme zu den drei Regelungsvorhaben begrüßt, dass die Regelungsvorhaben im Zusammenhang evaluiert werden (Anlage 2 zur Bundestagsdrucksache 18/4714, S.22).

II. Ziele des „Regelungspakets Fracking“

a) Gesetz zur Änderung wasser- und naturschutzrechtlicher Vorschriften zur Untersagung und zur Risikominimierung bei den Verfahren der Fracking-Technologie vom 04. August 2016.

Der Entwurf der Bundesregierung nennt als Ziele des Gesetzes:

- „Die vorgesehenen Neuregelungen im Wasserhaushaltsgesetz dienen insbesondere dem Schutz des Grundwassers und der Trinkwasserversorgung vor den möglichen Risiken, die mit Maßnahmen verbunden sind, bei denen zur Aufsuchung oder Gewinnung von Erdgas, Erdöl oder Erdwärme Gesteine unter hydraulischem Druck aufgebrochen werden (Fracking-Technologie). In diesem Zusammenhang muss auch den Risiken Rechnung getragen werden, die mit der untertägigen Ablagerung von Lagerstättenwasser verbunden ist, das bei Fracking-Maßnahmen, aber auch bei anderen Maßnahmen zur Aufsuchung oder Gewinnung von Erdgas oder Erdöl anfällt.“
- „Zu den grundlegenden Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege gehört die dauerhafte Sicherung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie des Erholungswertes von Natur und Landschaft, die vor Verunstaltung, Zersiedelung und sonstigen Beeinträchtigungen zu bewahren ist (vgl. § 1 Absatz 1 Nummer 4 des Bundesnaturschutzgesetzes – BNatSchG). Die Errichtung der notwendigen Aufsuchungs- und Gewinnungsanlagen in den besonders geschützten Nationalparks sowie Naturschutz- und Natura-2000-Gebieten wäre mit den Zielen des Naturschutzes nicht vereinbar.“

b) Gesetz zur Ausdehnung der Bergschadenshaftung auf den Bohrlochbergbau und Kavernen vom 04. August 2016.

Der Entwurf der Bundesregierung nennt als Ziel des Gesetzes: „Ziel des Änderungsgesetzes ist es, dass die Vorschriften zur Haftung für Bergschäden einschließlich der Bergschadensvermutung des § 120 BBergG vollständig auf die Bereiche „Untergrundspeicher durch Schaffung künstlicher Hohlräume“ sowie den „Bergbau mit Hilfe von Bohrungen“ anwendbar sind. Hierdurch soll den Betroffenen höhere Rechtssicherheit gegeben und deren Rechtsposition gestärkt werden, so dass ein besserer Interessenausgleich gewährleistet wird. Damit soll auch mehr Akzeptanz für die geregelten risikobehafteten Bergbaubereiche, die zum Beispiel auch die umstrittene Fracking-Technologie einschließen, erreicht werden.“

c) Verordnung zur Einführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen und über bergbauliche Anforderungen beim Einsatz der Fracking-Technologie und Tiefbohrungen vom 04. August 2016.

Der Entwurf des Bundeswirtschaftsministeriums nennt als Ziel der Verordnung:

„Fracking kann in Deutschland nur zum Einsatz kommen, wenn damit keine Gefahren für Mensch und Umwelt einhergehen. Die Fracking-Technologie wird – sofern sie in bestimmten Bereichen nicht gesetzlich ausgeschlossen ist – durch die Änderung der einschlägigen umwelt- und bergrechtlichen Gesetze und Verordnungen speziellen und strengen Anforderungen unterworfen. Für Vorhaben, bei denen der Einsatz der Fracking-Technologie nicht von vornherein ausgeschlossen ist, besteht die Notwendigkeit, vor jeder Anwendung alle in Betracht kommenden Gefahren für die menschliche Gesundheit und die Umwelt in einem transparenten Verfahren unter Beteiligung der Öffentlichkeit eingehend zu überprüfen. Es muss sichergestellt sein, dass Gesteinsschichten und Grundwasservorkommen, die für die Trinkwassergewinnung genutzt werden, nicht verunreinigt werden und auch sonstige Umweltgefährdungen ausgeschlossen sind. Dies gilt sowohl für die Fracking-Maßnahme selbst als auch für den Umgang mit FracFluid, Rückfluss und Lagerstättenwassern. Auch unabhängig vom Einsatz der Fracking-Technologie sind die Umwelt- und Sicherheitsanforderungen bei der Erdgas-, Erdöl- und Erdwärmeaufsuchung und -gewinnung zu verschärfen, um bei diesen Verfahren, einschließlich der Entsorgung des Lagerstättenwassers, bestehende Risiken zu minimieren.“

III. Zur Evaluierung verwendete Quellen und Materialien

Im Rahmen der Evaluierung wurde eine Abfrage bei den Ländern und betroffenen Verbänden (Wirtschaftsverbände sowie Umweltverbände) durchgeführt.

Für die Zwecke der Evaluierung wurden außerdem die beiden bis zum Abschluss der Evaluierung vorliegenden Berichte der Expertenkommission Fracking sowie den Entwurf für den Bericht 2021 berücksichtigt.

Der Entwurf zum 3. Bericht der Expertenkommission fasst den aktuellen Kenntnisstand anhand der vergebenen Studien, welche auf den Erfahrungen anderer Länder basieren, zusammen und bewertet diesen abschließend. Die Erfahrungen seien nach dem Bericht nicht generell auf Deutschland übertragbar. Es wird insgesamt geschlussfolgert, dass die Forschung und Erprobungsmaßnahmen nach § 13a des Wasserhaushaltsgesetzes dazu beitragen könnten, die technische Machbarkeit der Handlungsempfehlungen und Reduktion der Risiken bei der Anwendung von Fracking in unkonventionellen Lagerstätten zu verbessern. Ein Restrisiko werde allerdings immer bestehen bleiben. Schließlich bedürfe es eines gesellschafts-, wirtschafts- und klimapolitischen Abwägungs- und Entscheidungsprozesses, ob die Option von Fracking in unkonventionellen Lagerstätten in Betracht gezogen wird. Vorschläge zur Änderung von Rechtsvorschriften enthält der Berichtsentwurf wie auch die vorangegangenen Berichte nicht.

Die Expertenkommission Fracking hat darüber hinaus drei Studien herausgegeben:

- Studie zu Methanemissionen und Szenarien
- Studie zu Monitoringkonzepten Grundwasser und Oberflächengewässer
- Studie zur induzierten Seismizität bei der Gewinnung von Kohlenwasserstoffen aus unkonventionellen Lagerstätten

IV. Evaluierung der einzelnen Vorschriften in Hinblick auf Wirkung, Zielerreichung und Kostenfolgen

1. Allgemein

Die Abfrage bei den Ländern ergab, dass im betrachteten Zeitraum keine Anträge auf Fracking gestellt wurden. Es haben keine Probebohrungen mit Begleitung der Expertenkommission Fracking in Schiefer-, Ton-, Mergel- und Kohleflözgestein (im sogenannten unkonventionellen Bereich) stattgefunden. Die Expertenkommission Fracking befasst sich mit dem Stand der Technik. Soweit die Studien der Expertenkommission auf Beispiele aus anderen Ländern fokussieren, bleibt die Übertragbarkeit zu prüfen. Auch Frackingvorhaben außerhalb von Schiefer-, Ton-, Mergel- und Kohleflözgestein (im sogenannten konventionellen Bereich) haben nicht stattgefunden.

Das hat die Evaluierung stark geprägt. Letztlich kamen die meisten Vorschriften des „Regelungspakets Fracking“ insofern nicht zur Anwendung da es keine Frackingvorhaben gab.

2. Einzelne Vorschriften

a) Regelungen zum Fracking: Definition von Frackingmaßnahmen als Gewässerbenutzung nach § 9 Absatz 2 Nummer 3 Wasserhaushaltsgesetz (WHG), Verbot des sog. unkonventionellen Frackings sowie Einschränkungen des konventionellen Frackings gemäß § 13 a WHG sowie Verbot des Frackings in Naturschutzgebieten (§ 23 Absatz 3 BNatSchG), Nationalparks (§ 24 Absatz 3 BNatSchG) und des unkonventionellen Frackings in Natura 2000-Gebieten (§ 33 Absatz 1a BNatSchG)

Die Ziele der Regelungen wurden unter II a genannt. Indikatoren zur Zielerreichung sind insbesondere, ob Gewässer- und Naturschutz gewahrt wurden, ob es also zu Beeinträchtigungen von Gewässern und Naturschutzgebieten durch den Einsatz von Frackingtechnologie gekommen ist. Gäbe es solche Beeinträchtigungen, hätte das Gesetz sein Ziel verfehlt. Zur Beantwortung der Frage wurde eine Abfrage bei Ländern und Verbänden durchgeführt.

Es haben allerdings keinerlei Vorhaben unter Einsatz der Frackingtechnologie stattgefunden (vgl. oben IV 1). Somit kann es auch nicht zu Beeinträchtigungen des Gewässer- und Naturschutzes durch den Einsatz der Frackingtechnologie gekommen sein.

Es haben keine Vorhaben stattgefunden, anhand derer sich konkrete Erfahrungen mit einzelnen speziellen Regelungen bewerten lassen.

Im Rahmen der Evaluierung wurde u. a. gefragt, ob die Regelungen Einfluss auf die Bereitschaft von Vorhabenträgern gehabt haben, die Fracking-Technologie zu verwenden.

Die Rückmeldungen zu dieser Frage gaben kein einheitliches Bild.

Auf diese Frage haben mehrere Länder darauf verwiesen, dass bei ihnen ohnehin nicht genügend geeignete Lagerstätten vorhanden seien, die Frackingtechnologie also aus diesem Grund nicht zum Einsatz gekommen sei. Eine Reihe anderer Länder, darunter solche mit potentiellen Lagerstätten, gaben jedoch an, dass sich möglicherweise aus bestimmten Indizien ableiten lasse, dass die Regelungen zum Verzicht auf den Einsatz der Fracking-Technologie führten. Eines dieser Länder führte dazu an, dass geplante bzw. angedachte Vorhaben nicht weiterverfolgt wurden, ein anderes betroffenes Land hat auch mitgeteilt, dass sich potenzielle Unternehmen nach dem Erlass der Regelungen vollständig aus dem Land zurückgezogen hätten. Ein weiteres Land hat mitgeteilt, dass kürzlich sämtliche bestehenden Bergrechte von einem potenziellen Unternehmen zurückgegeben wurden. Ein Land hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass es in Deutschland in der Bevölkerung und bei den politischen Entscheidungsträgern verbreitet am politischen Willen zum Fracking fehle.

Ein Land hat ausdrücklich erklärt, dass die Vorschriften des Fracking-Pakets voll erreicht seien und es die Regelungen unterstütze.

Ein größerer betroffener Wirtschaftsverband hat mitgeteilt, dass es Überlegungen zu Projekten gegeben habe, die aber aus anderen Gründen (z. B. erzielbare Marktpreise und damit verbundene Unwirtschaftlichkeit der Vorhaben) nicht verfolgt worden sind. Das sei aber nicht zwingend ein Resultat der neuen Anforderungen.

Teilweise wurde in den Stellungnahmen der Umweltverbände darauf verwiesen, dass Regelungen dadurch umgangen werden, dass bergbautechnische Vorgänge jenseits der Aufsuchung und Gewinnung „kreativ definiert“ würden. Umweltverbände und andere Stellungnahmen fordern ein ausnahmsloses Frackingverbot und Aufhebung der „künstlichen“ Unterscheidung zwischen konventionellem und unkonventionellem Fracking oder zumindest weitere Einschränkungen.

Ein größerer Wirtschaftsverband hat die Auffassung vertreten, dass die gesetzlichen Regelungen Rechtsicherheit für die Unternehmen der Wasser- wie der Gaswirtschaft bedeuteten und in der Zwischenzeit auch von anderen Ländern übernommen worden seien.

Zu den Kostenfolgen können keine Angaben gemacht werden, da es keine Frackingvorhaben gab.

b) Änderungen im Bergschadensrecht nach § 120 Bundesberggesetz (BBergG) und in der Einwirkungsbereichsbergverordnung

Die Ziele der Regelungen wurden unter II b genannt. Indikatoren zur Zielerreichung sind insbesondere, ob mehr Geschädigte Ausgleich für Schäden erhalten haben als vor der Gesetzesänderung oder es jedenfalls durch die Änderung mehr Rechtssicherheit geschaffen wurde.

Insgesamt war die Datengrundlage für die Evaluierung hier schwer zu erfassen, da beim Bergschadensrecht als zivilrechtlicher Ausgleich kein zentraler Überblick über die Fälle existiert. Aufgrund der unzureichenden Datenlage ist eine abschließende Einschätzung schwierig. Deshalb ist es nicht möglich genau zu erfassen, ob es zu mehr Schadensersatzleistungen gekommen ist. Es scheint sich jedoch abzuzeichnen, dass die Ziele erreicht werden.

Mehrere Länder gaben an, dass die Einführung des Anscheinsbeweises für den Bohrloch- und Speicherbergbau grundsätzlich zu mehr Rechtssicherheit für die betroffenen Grundeigentümer führen wird. Es wurde mehr Rechtssicherheit für die Geschädigten geschaffen.

Bei den Kostenfolgen gaben mehrere Länder an, dass die Änderung des Bergschadensrechts zu erheblichen Mehrkosten bei der Umsetzung der Anforderungen der Einwirkungsbereichs-Bergverordnung geführt haben.

c) Umweltverträglichkeitsprüfung für Aufsuchung und Gewinnung von Erdöl und Erdgas nach der Verordnung zur Einführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen und über bergbauliche Anforderungen beim Einsatz der Frackingtechnologie und Tiefbohrungen (insbesondere Vorprüfung für Tiefbohrungen unabhängig davon, ob dabei die Frackingtechnologie zum Einsatz kommt)

Die Ziele der Regelungen wurden unter II c genannt. Indikatoren zur Zielerreichung sind insbesondere, ob durch die zusätzlichen Umweltverträglichkeitsprüfungen Gewässergefährdungen und Umweltbeeinträchtigungen vermieden wurden.

Die Datenlage erlaubt hier keine klare Aussage. Mehrere Länder gaben an, dass es bei ihnen nur in geringem Maß Vorprüfungen gegeben habe. Es wurden einstellige Zahlen für den gesamten Geltungszeitraum der neuen Regelung genannt, in größeren Ländern eine niedrige einstellige Anzahl pro Jahr. Niedersachsen, das in Hinblick auf die Gasförderung am stärksten betroffene Land, gab stark schwankende Zahlen für die Vorprüfungen an.

Einen Überblick über die Vorprüfungen in Niedersachsen gibt die Drucksache 18/6101 des niedersächsischen Landtags.

Die Angaben zum Verwaltungsaufwand pro Vorprüfung waren unterschiedlich (zwischen acht und 35 Stunden).

Ein Umweltverband gab an, dass Vorprüfungen nie in eine Umweltverträglichkeitsprüfung mündeten und die Regelungen insofern leer liefen. Auf die Initiativen Niedersachsens im Bundesrat (Drucksachen 422/20 und 423/20) zur Ausweitung der UVP-Pflicht wurde verwiesen.

d) Spezialregelungen zum Stand der Technik in der Allgemeinen Bundesbergverordnung und zum Umgang mit Rückfluss und Lagerstättenwasser (§§ 22b, 22c ABergV)

Die Ziele der Regelungen wurden unter II c genannt. Indikatoren zur Zielerreichung sind insbesondere, ob Gewässergefährdungen und Umweltbeeinträchtigungen vermieden wurden. Dabei steht der Umgang mit Lagerstättenwasser im Fokus.

Die Vorschriften haben zu einer Risikominderung bei den betroffenen Vorhaben geführt. Die Rückmeldung eines größeren betroffenen Verbands haben ergeben, dass rund 200 Einspress- und Versenkbohrungen von den Vorschriften betroffen gewesen seien. Bisher seien den Unternehmen nach grober Schätzung Mehrkosten in Höhe von rund 10 Mio. EUR entstanden (insbesondere Verfüllung, direkter Logistikaufwand oder Entwicklung alternativer

Entsorgungsmöglichkeiten). Zudem werde der in § 22c Absatz 4 ABergV gesetzlich festgelegte Ausstieg aus dem Kalkarenit spätestens 2022 mit deutlich höheren Kosten verbunden sein.

Die Länder gehen für die Umsetzung der Änderung der ABergV von Kosten von bis zu 20.000 EUR pro Vorhaben aus.

Somit lassen sich aus den Rückmeldungen der Länder keine größeren Verwaltungsmehrkosten erkennen. Hier ist zu beachten, dass die Länder in ihren Rückmeldungen anders als die Wirtschaft von einer geringeren Anzahl von Fällen ausgehen.

Für Niedersachsen (und im gesamten LBEG-Bezirk) sind seit Inkrafttreten des Gesetzespakets keine Vorhaben zur Lagerstättenwasserversenkung beantragt worden.

Weitere Informationen zur Behandlung von Lagerstättenwasser und Versenkbohrungen in Niedersachsen enthält die Drucksache 18/6101 des niedersächsischen Landtags.

V. Schlussfolgerungen / Fazit

Eine fundierte Evaluierung der Vorschriften in Hinblick auf die Frackingtechnologie ist nicht möglich, da diese nicht angewandt wurde. Die Regelungen haben für mehr Rechtssicherheit gesorgt. Es wurde ein neuer Rechtsrahmen für Vorhaben mit der Frackingtechnologie geschaffen.

Die Regelungen zum Wasser- und Naturschutzrecht dürften jedenfalls mit dazu beigetragen haben, dass in Deutschland eine Gefährdung des Trinkwasser- und Gewässerschutzes sowie eine Beeinträchtigung von Schutzgebieten des Naturschutzrechts ausgeblieben ist.

Die Änderungen im Bergschadensrecht haben nach Rückmeldung der Länder für mehr Rechtssicherheit für die Geschädigten geführt. Das kann auch zu einer besseren Akzeptanz für bergbauliche Vorhaben in der Öffentlichkeit führen.

Es ist darüber hinaus jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass die klareren und schärferen Anforderungen im Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung und in der Allgemeinen Bergverordnung mit dazu beigetragen haben, dass die Umweltbelange bereits im Vorfeld Berücksichtigung gefunden haben und im Ergebnis möglicherweise Anträge an konfliktträchtigen Standorten nicht gestellt worden sind und es dadurch zu der geringen Zahl von Anwendungsfällen gekommen ist.

Insgesamt haben sich die Vorschriften des „Regelungspakets Fracking“ bewährt. Empfehlungen zur Änderung von Rechtsvorschriften werden derzeit nicht abgegeben.

Die Qualität dieses Berichts wurde von der Evaluationskontrolle des BMU, basierend auf dem Beschluss des Staatssekretärsausschusses Bürokratieabbau zur Evaluierung, überprüft. Des Weiteren hat das Sekretariat des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) den Bericht geprüft.