



Wirtschaftsverband Erdöl- und  
Erdgasgewinnung e. V.

## **S t e l l u n g n a h m e**

**des Wirtschaftsverbandes Erdöl- und Erdgasgewinnung e.V.**

**Hannover, 19. August 2014**

**zum Antrag der Länder Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg und Hessen: „Entscheidung des Bundesrates zum Umgang mit beabsichtigten Fracking-Maßnahmen – Änderung des Bundesbergrechts“, BR-Drs. 281/14**

Der Bundesrat wird um eine Entschließung gebeten, insbesondere mit Blick auf die beabsichtigten Fracking-Maßnahmen, das Bundesbergrecht zeitnah zu novellieren. Ziel sollte es dabei sein, neben der Rohstoffgewinnung, dem Umweltschutz und der Beteiligung der Öffentlichkeit stärker Rechnung zu tragen. Das Bergrecht sollte daher insbesondere in den folgenden Punkten geändert werden:

#### **a) Einführung eines Fracking-Verbotes**

Es sollte ein Verbotstatbestand für das Fracking zur Aufsuchung und Förderung von Kohlenwasserstoffen aus unkonventionellen Lagerstätten unter Einsatz umwelttoxischer Substanzen in das BBergG aufgenommen werden.

#### **Position des WEG:**

Bereits heute hat sich die Industrie dazu verpflichtet, nur Flüssigkeitsgemische einzusetzen, die nicht umweltgefährlich, nicht giftig und maximal als schwach wassergefährdend eingestuft sind.

Die E&P-Industrie arbeitet zusammen mit der Service-Industrie und der chemischen Industrie an der Entwicklung von Frac-Fluiden, die gänzlich ohne giftige und umweltgefährliche Einsatzstoffe auskommen. Im Labormaßstab wurden diese bereits erfolgreich getestet. Die praktische Erprobung scheiterte bislang an den bestehenden faktischen Moratorien. Die Industrie ist jedoch jederzeit bereit, die Tauglichkeit im Rahmen von Pilotprojekten mit wissenschaftlicher Begleitung in der Praxis zu erproben.

#### **b) Rechtsfolgen von Aufsuchungserlaubnissen und Bewilligungen**

Es sollte eine Klarstellung im Hinblick darauf erfolgen, dass Erlaubnisse und Bewilligungen keine präjudizierende Wirkung für später folgende Betriebsplanverfahren haben.

#### **Position des WEG**

Dies entspricht bereits heute der gesetzlich vorgegebenen und geübten Verwaltungspraxis. Erlaubnis, Bewilligung und Bergwerkseigentum stellen eine staatlich zu verleihende Konzession dar. Erst Erlaubnis, Bewilligung oder Bergwerkseigentum verleihen dem Berechtigten das grundsätzliche Recht zur Aufsuchung bzw. Gewinnung bergfreier Bodenschätze. Dieses Recht beinhaltet das Recht, auf die Bodenschätze zuzugreifen und daran Eigentum zu begründen, womit gleichzeitig ein Aneignungsrecht anderer ausgeschlossen wird.

Nicht einher geht mit der verliehenen Konzession die Befugnis zur Durchführung von Aufsuchungs- oder Gewinnungstätigkeiten. Errichtung und Führung eines Bergbaubetriebs zur Aufsuchung oder Gewinnung – sowohl bergfreier als auch grundeigener Bodenschätze – bedürfen zusätzlich zu der grundsätzlichen Aufsuchungs- oder Gewinnungsberechtigung einer öffentlich-rechtlichen Zulassung des konkreten Betriebs in Gestalt der in §§ 51 ff. BBergG geregelten Betriebsplanzulassung. Erst auf Grundlage einer Betriebsplanzulassung kann ein Aufsuchungs- oder Gewinnungsbetrieb eingerichtet und geführt und damit die eigentliche bergbauliche Tätigkeit durchgeführt werden. Eine weitere Klarstellung ist somit nicht erforderlich.

### **c) Konkretisierung entgegenstehender öffentlicher Interessen bei Aufsuchungserlaubnissen und Bewilligungen**

In § 11 Nummer 10 BBergG sollte eine Bestimmung ergänzt werden, die einen rechtsmissbräuchlichen Zuschnitt von Antragsfeldern verhindert. Öffentliche Interessen dürfen nicht ausgeschlossen werden.

#### **Position des WEG**

Die Prüfung einer Aufsuchung oder Gewinnung im gesamten zuzuteilenden Feld entgegenstehender öffentlicher Interessen (§ 11 Nr. 10 BBergG) verhindert die Erteilung von Erlaubnissen oder Bewilligungen, die mangels Zulassungsfähigkeit der Aufsuchung oder Gewinnung nicht ausgenutzt werden könnten und für die damit kein Sachbescheidungsinteresse besteht. Maßgeblich ist dabei auf Ebene der Berechtigung, ob öffentliche Interessen der späteren Tätigkeit im gesamten Feld entgegenstünden.

Die Berücksichtigung entgegenstehender öffentlicher Interessen in Teilbereichen eines Feldes mit der Folge der Versagung der Berechtigung für das gesamte Feld würde die Konzessionserteilung für das gesamte Feld von Kriterien, die nur Teile des Feldes betreffen, abhängig machen. Der Vorhabenträger könnte das beantragte Feld nur unter Berücksichtigung des § 4 Abs. 7 BBergG neu zuschneiden und beantragen; Felder sind gern. § 4 Abs. 7 BBergG durch gerade Linien an der Oberfläche zu begrenzen, was die Heraustrennung von Teilflächen innerhalb einer Lagerstätte erschwert.

Deshalb ist es sinnvoll, eine Konzession dann, wenn öffentliche Interessen einer Aufsuchung oder Gewinnung nur in Teilen eines Feldes entgegenstehen zu erteilen. Zu prüfen und zu berücksichtigen sind entgegenstehende öffentliche Interessen auch in Teilen eines Feldes dann entscheidungsrelevant im Betriebsplanverfahren.

### **d) Änderung des Verfahrens bei Aufsuchungserlaubnissen und Bewilligungen**

Die Verfahren zur Aufsuchung und Bewilligung sollten durch öffentliche Bekanntmachungen und Informationen transparenter gestaltet werden.

#### **Position des WEG**

Das Erlaubnisverfahren muss die Balance zwischen dem berechtigten Interesse der Öffentlichkeit an Information einerseits und dem Interesse der Unternehmen am Schutz wirtschaftlich sensibler Daten andererseits wahren. Eine Veröffentlichung von Anträgen auf Erteilung bergrechtlicher Aufsuchungserlaubnisse oder Bewilligungen durch die Behörde mit Namen und Lage der betreffenden Felder, Antragsdatum und Informationen zum Verfahrensstand steht dem gesetzlichen Recht der Beteiligten an einem rechtsstaatlichen Verwaltungsverfahren entgegen (§§ 5 BBergG, 30 VwVfG). Hiernach haben die Beteiligten einen Anspruch darauf, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von der Behörde nicht unbefugt offenbart werden. Das aufsuchende Unternehmen hat das exploratorische Potenzial des betreffenden Gebiets bewertet und diese Bewertung zum Gegenstand ihres Erlaubnisanspruchs gemacht. Dieser Umstand stellt ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis dar. Das Explorationsunternehmen hat an der Geheimhaltung dieses Erlaubnisanspruchs ein berechtigtes Interesse, weil die in dem Antrag manifestierte Bewertung des Gebiets für die Dauer des Antragsverfahrens einen Wettbewerbsvorsprung gegenüber anderen Explorationsunternehmen auslöst, der durch Offenbarung des Antrags gefährdet wäre. Die Offenbarung würde die Wahrscheinlichkeit für konkurrierende Erlaubnis-

träge unmittelbar erhöhen und das Explorationsunternehmen damit benachteiligen, da Wettbewerber ihrerseits weitere Anträge auf Erteilung von Bergbauberechtigungen stellen können, ohne die dafür erforderlichen, sehr umfangreichen und kostenintensiven Voruntersuchungen durchführen zu müssen. Dies würde zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen führen.

Dass dieser Wettbewerbsvorteil schutzwürdig ist, folgt bereits daraus, dass sich der deutsche Gesetzgeber gerade nicht für ein staatlich geregeltes Erlaubnisvergabeverfahren (öffentliche Ausschreibung, Angebotsverfahren, Auktion o.a.) entschieden hat, sondern für ein Antragsverfahren, das die Bergbehörde zur Amtsverschwiegenheit verpflichtet. Die Schutzwürdigkeit gilt auch bei Offenbarung gegenüber Nicht-Wettbewerbern wie Umweltverbänden, da eine Weitergabe von Informationen durch diese an Mitbewerber nicht ausgeschlossen werden kann. In besonderem Maße gilt dies dann, wenn auch der Inhalt des vorgeschlagenen Arbeitsprogramms publik gemacht würde.

### **e) Regelung der Beteiligung von Gemeinden bei Bergbauberechtigungen**

Es sollte eine Klarstellung in das BBergG aufgenommen werden, dass Kommunen ab der ersten Stufe der bergrechtlichen Zulassung (Bergbauberechtigungen) in die Verfahren einbezogen werden.

### **Position des WEG**

Die bergrechtliche Erlaubnis oder Bewilligung ist, da mit ihr noch keine Berechtigung zur Errichtung und Führung eines Betriebs einhergeht, nicht geeignet, Rechte Dritter zu berühren. Ebenso wenig, wie Kauf oder Pacht eines Grundstücks zum Zwecke einer späteren gewerblichen Nutzung keine Beteiligung der Nachbarn erfordern, erfordert die reine Konzessionsverleihung im Bergrecht keine Beteiligung der Öffentlichkeit bzw. Dritter.

Zu beteiligen sind in Konzessionsverfahren gem. § 15 BBergG die Behörden, zu deren Aufgaben die Wahrnehmung öffentlicher Interessen i. S. d. § 11 Nr. 10 BBergG gehört; dazu gehören auch Belange des Städtebaus, die von den Gemeinden wahrzunehmen sind. Allerdings besitzen hiernach Behörden und Kommunen nur insoweit einen Beteiligungsanspruch, als die von ihnen vertretenen öffentlichen Interessen der Aufsuchung oder Gewinnung im gesamten zuzuteilenden Feld entgegenstehen, also nicht – z. B. im Falle von Natur- oder Wasserschutzgebieten – nur in Teilbereichen eines Feldes. Das ist jedoch bei lokalen Bohr- oder Fracking-Vorhaben der Erdöl- und Erdgasindustrie kaum vorstellbar.

Die Notwendigkeit einer Beteiligung der Kommunen in dem Verfahren zur Erteilung einer Aufsuchungs- und Gewinnungsberechtigung bedeutet nicht, dass über die Kommunen eine mittelbare Öffentlichkeitsbeteiligung stattfindet. Die Kommune ist nämlich nicht berechtigt, im Rahmen dieser Beteiligung an diesem Verfahren Individualinteressen einzelner Bürger oder Bürgergruppen geltend zu machen. Die Gemeinden sind keine Sachwalter der privaten Interessen ihrer Bürger.

#### **f) Einführung einer obligatorischen UVP-Pflicht für Fracking-Vorhaben**

Eine Umweltverträglichkeitsprüfung ist für alle Vorhaben der Aufsuchung und Förderung von Kohlenwasserstoffen sowie zur Verpressung des Rückflusses (Flowback) von Lagerstättenwässern verpflichtend festzuschreiben.

#### **Position des WEG:**

- Tiefbohrung:  
Planfeststellungsverfahren einschließlich UVP für Tiefbohrungen zur Gewinnung von Erdgas einführen, wenn auf Grund einer standortbezogenen Vorprüfung des Einzelfalls nach § 3 c) UVPG die Maßnahme erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben.
- Konventionell ( Speichergestein: z.B. Tight-Gas):  
Wir fordern ein Planfeststellungsverfahren einschließlich UVP für Frac-Maßnahmen z.B. in Tight-Gas-Lagerstätten (Sandsteinen), wenn auf Grund einer standortbezogenen Vorprüfung des Einzelfalls nach § 3 c) UVPG die Maßnahme erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben.
- Unkonventionell (Muttergestein: z.B. Schiefer-und Kohleflözgaslagerstätten):  
Planfeststellungsverfahren einschließlich UVP für Frac-Massnahmen.
- Lagerstättenwasser:  
Keine UVP für die Entsorgung im Kreislaufprinzip.

#### **Begründung:**

#### **Klare Trennung zwischen konventionellen und unkonventionellen Lagerstätten bei UVP**

Die deutschen Erdgasproduzenten akzeptieren die Forderung nach einer Umweltverträglichkeitsprüfung für Frac-Maßnahmen in Schiefergesteinen sowie einer standortbezogenen Vorprüfung für Tiefbohrungen zur Gewinnung von Erdgas, nicht jedoch eine obligatorische vollumfängliche UVP für Frac-Maßnahmen in Sandstein-Formationen.

#### **Umweltverträglichkeitsprüfungen nach differenziertem Verfahren**

Eine Differenzierung zwischen Fracking in konventionellen und unkonventionellen Lagerstätten ist angesichts der vorliegenden Erfahrungswerte sachgerecht. Während das Frac-Verfahren in Deutschland seit den 1960er Jahren in Sandstein-Lagerstätten ohne Beeinträchtigung von Mensch oder Umwelt angewandt wird, gibt es in Schiefergesteinen bisher nur wenig Erfahrung.

Eine obligatorische UVP für Frackingmaßnahmen im Sandstein erscheint deshalb sachlich unbegründet und unangemessen. Weltweit sind bereits über 1 Million Fracks durchgeführt worden; auch in Deutschland wurde die Technologie hundertfach zur Stimulierung konventioneller Lagerstätten eingesetzt und stetig verbessert.

Der Rechtsrahmen für das Fracking wird gleichberechtigt durch das Bergrecht, das Umweltrecht sowie eine Vielzahl verbindlicher technischer Regeln gesetzt. Es gelten daher bereits heute für Frac-Maßnahmen dieselben umweltrechtlichen Maßstäbe wie für andere industrielle Projekte. Bohrtätigkeiten unterliegen darüber hinaus unter den im BBergG statuierten Voraussetzungen dem wasserrechtlichen Erlaubnisvorbehalt. Eine obligatorische UVP bedeutete somit auch eine

Ungleichbehandlung mit anderen, nach demselben Maßstab zu bewertenden Industrieprojekten, wie z.B. dem Bau und Betrieb eines Großkraftwerks. Dieses ist insbesondere vor dem Hintergrund bedenklich, dass es sich hier bei der reinen Frac-Maßnahme um ein Vorhaben handelt, das zeitlich eng begrenzt ist (Aufbau mehrere Tage, Frac an sich nur wenige Stunden) und kaum obertägige Auswirkungen über einen geringen Flächenverbrauch und nur während der Bau- und Ausführungsphase relevante Immissionen verursacht.

Zum Vergleich:

Standortbezogene Vorprüfung	Allgemeine Vorprüfung	Obligatorische UVP
<ul style="list-style-type: none"> <li>Grundwasserentnahmen 5.000 bis unter 100.000m<sup>3</sup> (unter weiteren Voraussetzungen)</li> <li>Biogasanlage 10 MW bis unter 50 MW</li> <li>Kläranlage mit 10 m<sup>3</sup> bis unter 900 m<sup>3</sup> Abwasser in 2 Stunden (anorganisch)</li> <li>Steinbruch weniger 10 ha (bei Verwendung von Sprengstoff)</li> <li>Waldrodung 1 ha bis unter 5 ha</li> <li>3-5 Windenergieanlagen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grundwasserentnahmen 100.000 bis unter 10 Mio. m<sup>3</sup></li> <li>Tiefbohrung zwecks Wasserversorgung</li> <li>Hotel mit 100-299 Betten</li> <li>Einkaufszentrum mit 1.200 m<sup>2</sup> bis unter 5.000 m<sup>2</sup></li> <li>Straßenbahn</li> <li>Stahlherstellung ab 2,5 t / Stunde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grundwasserentnahmen ab 10 Mio. m<sup>3</sup></li> <li>Steinkohletagebau größer 25 ha</li> <li>Tiefbohrung für Erdwärme ab 1.000 Metern (in Naturschutzgebieten)</li> <li>Atommülllager</li> <li>Autobahn</li> <li>Magnetschwebbahn</li> <li>Intensivhaltung Mastgeflügel (ab 85.000 Plätze)</li> <li>Steinbruch mit Abbaufäche größer 25 ha</li> <li>Rohrleitungen länger als 40 km (auf Werksgelände)</li> </ul>

Die Moratorien (Aussetzung von Genehmigungsverfahren) einiger Bundesländer haben dazu geführt, dass bereits abgeteuft Bohrungen aus technischen (insbesondere durch Veränderung der Druckverhältnisse in der Lagerstätte) und wirtschaftlichen Gründen nicht mehr ge crackt werden können und dadurch die Produktion aus diesen Bohrungen nicht mehr möglich ist.

### **Unverhältnismäßiger Mehraufwand bei obligatorischer UVP**

Zudem führte eine obligatorische UVP zu einer nicht abschätzbaren Belastung für die Industrie in Form von hohem administrativen und personellem Aufwand sowie zu deutlichen Verzögerungen in der Projektumsetzung in der Größenordnung von 1-2 Jahren. Da es sich bei Erdgasbohrungen nicht um Großprojekte handelt wird eine obligatorische UVP – auch im Sinne der angestrebten Entbürokratisierung – als unverhältnismäßig angesehen.

### **Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bereits heute geübte Praxis**

Bei Vorliegen einer UVP-Pflicht ist ein obligatorischer Rahmenbetriebsplan nach den allgemeinen Regeln der §§ 72 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz planfestzustellen. Im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens sind die Antragsunterlagen öffentlich auszulegen und die Bürger entsprechend zu beteiligen. In diesem Stadium steht der wesentliche Rahmen eines Projektes jedoch bereits fest. Sinnvoller wäre es daher, den Bürger z.B. bereits vor Antragsstellung im Rahmen der seit Juni 2013 im § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz verankerten frühzeiti-

gen Öffentlichkeitsbeteiligung mit einzubeziehen. Diese wird von der Industrie bei Großprojekten bereits praktiziert. Eine obligatorische UVP brächte daher kaum ein mehr an Bürgerbeteiligung.

### **Unverhältnismäßiger Aufwand und Doppelarbeit bei Feldesentwicklung**

Sollte jedes einzelne Frac-Vorhaben in der Aufsuchungs- und Produktionsphase UVP-pflichtig sein, wären damit vollumfängliche Prüfungen innerhalb desselben Feldbereichs in jeder Entwicklungsstufe stets erneut durchzuführen, ohne dass die in vorgelagerten Verfahren gewonnenen Ergebnisse über potentielle nachteilige Umweltauswirkungen verwertet bzw. angerechnet werden müssen.

Um eine sinnvolle und planmäßige Abschichtung des komplexen Entscheidungsprogramms UVP-pflichtiger Vorhaben sicherzustellen, sollte sich die UVP vorläufig auf die nach dem jeweiligen Planungsstand erkennbaren Umweltauswirkungen des Gesamtvorhabens erstrecken und sich im weiteren Verlauf auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen beschränken.

Ein solches Vorgehen ist bereits heute nach § 13 UVPG für Teilzulassungen vorgesehen und stünde im Einklang mit der Dynamik des Bergbaus geschuldeten üblichen abschnitts- und stufenweise Planfeststellung i.S.d. § 52 Abs. 2 BBergG. Diese Unterscheidung schafft die nötige Flexibilität für die Länder, die dann in Abhängigkeit der geologischen Verhältnisse und der eingesetzten Verfahren sachgerecht entscheiden und hierfür auch eigene Kriterien festlegen können.

### **Keine UVP für die Entsorgung von Lagerstättenwasser**

Das Konzept für den Umgang mit Lagerstättenwasser wird im Zuge der technischen Weiterentwicklung laufend von den Erdgasproduzenten überprüft und angepasst. Aktuelle Studien haben ergeben, dass es aus ökologischer Sicht sinnvoll ist, das Lagerstättenwasser in kohlenwasserstoffhaltige und druckabgesenkte Horizonte zurückzubringen. Die E&P Industrie wird diese Empfehlungen umsetzen und Lagerstättenwasser zukünftig in solche Horizonte verbringen. Diese Vorgehensweise im Sinne des Kreislaufprinzips muss durch die geplanten technischen Standards ermöglicht werden. Bei Anwendung des Kreislaufprinzips ist eine gesonderte Umweltverträglichkeitsprüfung nicht erforderlich.

### **g) Beweislastumkehr**

Die Bergschadensvermutung gemäß § 120 BBergG sollte auf diejenigen Vorhaben nach dem BBergG ausgeweitet werden, bei denen die Geschädigten eine ähnliche Beweissituation haben, wie im untertägigen Bergbau.

### **Position des WEG**

Einer Ausweitung der Beweislastumkehr auf die Erdgasförderung und das Betreiben von Kavernen bedarf es nicht. Die Durchsetzung möglicher Ansprüche des Bürgers gegen Erdgasproduzenten kann durch die Schaffung von Schlichtungsstellen auf Länderebene erheblich vereinfacht werden.

### **Begründung:**

Die Bergschadenshaftung erfolgt nach den Vorgaben der §§ 114 ff. BBergG, wenn infolge des Bergbaubetriebes ein Mensch getötet oder der Körper oder die Gesundheit eines Menschen verletzt oder eine Sache beschädigt werden; es muss für den daraus entstehenden Schaden gehaftet werden. Die Ursache eines Schadens und die Schadenshöhe sind durch den klagenden Geschädigten zu beweisen, soweit nicht ein Bergschaden vermutet werden kann (§ 120 BBergG).

Die Bergschadenvermutung beinhaltet eine Beweislastumkehr für Schäden im Einwirkungsbereich einer untertägigen Aufsuchung oder Gewinnung, die durch Senkungen, Pressungen, Zerrungen oder Erdrisse verursacht und daher den typischen Folgen untertägigen Abbaus zurechnen sind. Sie trägt dem Umstand Rechnung, dass es für Bergbaugeschädigte in der Mehrzahl dieser Fälle außerordentlich schwierig ist, den Nachweis zu führen, dass der eingetretene Schaden ursächlich auf den Bergbau zurückzuführen ist. Fast ausnahmslos hängt der Beweis der Verursachung durch den bergbaulichen Betrieb von einer Sachverständigenuntersuchung ab, zu der der Geschädigte selbst nicht in der Lage ist.

Einer entsprechenden Beweislastregelung bedarf es für die Erdgasgewinnung durch Tiefbohrungen jedoch nicht, da diese, insbesondere im Vergleich mit dem untertägigen Steinkohlenbergbau, weder typisch schadenverursachend sind noch ihnen die den untertägigen Abbau kennzeichnende Besonderheit der erschwerten Beweisführung im Falle unterirdisch ausgelöster Kausalketten innewohnt.

Bei der Erdgasförderung, aufgrund derer keine Hohlräume entstehen, können derartige Einwirkungen bei Vorliegen besonderer geologischer Voraussetzungen zwar nicht völlig ausgeschlossen werden, stellen aber eher einen Ausnahmefall dar.

Hier kann die Errichtung einer Schlichtungsstelle, wie sie gerade in Niedersachsen nach NRW-Vorbild eingeführt worden ist, dem Bürger helfen, auf möglichst unbürokratischem, kostengünstigen und schnellem Wege ohne Verfahren vor den ordentlichen Gerichten mögliche Bergschäden gegen Bergbauunternehmen geltend zu machen. Insbesondere wird so die Hemmschwelle des Bürgers, Schäden gegenüber einem Großkonzern geltend zu machen, durch die „einfacheren Spielregeln“ abgebaut. Dieses Modell der Schlichtungsstelle lässt sich auch auf andere betroffene Bundesländer ausdehnen.