

BVEG-Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Wassergesetzes, anderer Gesetze und einer Verordnung

Verbandsbeteiligung

Der BVEG bedankt sich für die Möglichkeit, zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Wassergesetzes (NWG), anderer Gesetze und einer Verordnung Stellung nehmen zu können.

Wir teilen die grundsätzliche Zielsetzung des Entwurfs, mit dem der Wasserwirtschaft Instrumente gegeben werden sollen, um den Herausforderungen des Klimawandels besser zu begegnen.

Wir fokussieren unsere Stellungnahme allein auf den für unsere Industrie relevanten § 92 Abs. 2 NWG-E, der grundsätzlich vorsieht, dass in Wasserschutzgebieten eine Bohrung, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des (geänderten) NWG noch nicht vorhanden war und zur Aufsuchung und Gewinnung von flüssigen oder gasförmigen Kohlenwasserstoffen dient, unzulässig sein soll.

Wir halten die angestrebte Ergänzung aus den nachfolgenden Gründen für (A) rechtswidrig wegen Verstoßes gegen höherrangiges Recht sowie (B) für einen Widerspruch zu der am 29.3.2021 geschlossenen Vereinbarung des Landes mit einer Reihe von Verbänden und der IG BCE zu „Neue(n) Bedingungen für eine umweltverträgliche Erdgas- und Erdölförderung in Wasserschutzgebieten“, die daher einer einseitigen Aufkündigung dieser Vereinbarung gleichkommt.

Das Verbot erweckt den Eindruck von Symbol-Politik, gerichtet gegen die Produktion von Erdgas und Erdöl. In der Sache würde es den Verbrauch von Erdgas in Deutschland nicht reduzieren; vielmehr würde bisher heimisch produziertes Erdgas lediglich durch vermehrte Erdgasimporte ersetzt. Dies sind oft LNG-Importe mit einem bis zu 30% schlechteren CO₂-Fußabdruck auf Grund der Verflüssigung und des Transports nach Deutschland; ganz abgesehen von der vielfach unter geringeren umweltrechtlichen Anforderungen erfolgenden Produktion in den Exportländern (Stichwort: Methanemissionen).

§ 92 Abs. 2 NWG-E ist daher insgesamt aus dem Gesetzesentwurf zu streichen.

A. Rechtliche Unzulässigkeit

1. Verstoß gegen bundesgesetzliche Vorgaben

a. Verstoß gegen § 13 a WHG: „Grundsatzverbot“ einer an den „Fördergegenstand“ anknüpfenden Gewässernutzung verstößt gegen Bundesrecht

§ 13 a WHG sieht vor, dass eine Erlaubnis für eine Gewässerbenutzung nach § 9 Abs. 2 Nummer 3 und 4 WHG dann zu versagen ist, wenn die Gewässerbenutzung „in oder unter einem festgesetzten Wasserschutzgebiet“ erfolgen soll. Die Möglichkeit der Versagung einer Erlaubnis wird damit durch den Bundesgesetzgeber eingegrenzt: Gewässerbenutzungen nach § 9 Abs. 2 Nummer 3 und 4 WHG sind

nämlich nur solche, bei denen es entweder (Nr. 3) um „das Aufbrechen von Gesteinen unter hydraulischen Druck zur Aufsuchung oder Gewinnung von Erdgas, Erdöl oder Erdwärme, einschließlich der zugehörigen Tiefbohrungen“ oder (Nr. 4) um die „untertägige Ablagerung von Lagerstättenwasser, das bei Maßnahmen nach Nummer 3 oder anderen Maßnahmen zur Aufsuchung oder Gewinnung von Erdgas oder Erdöl anfällt“, geht. In diesen – und nur in diesen – Fällen sind nach der Wertung des Bundesgesetzgebers Risiken ersichtlich, die eine grundsätzliche Versagung der Gewässerbenutzung rechtfertigen. Eine solche Einschränkung wird also gerade nicht generell für den Fall einer „normalen“ Bohrung zur Aufsuchung von flüssigen oder gasförmigen Kohlenwasserstoffen normiert.

Ein allgemeines Verbot einer Gewässernutzung durch Bohrungen nach Kohlenwasserstoffen verstößt daher gegen Bundesrecht.

Die nachfolgenden Erwägungen zu einem Verstoß gegen die bundesgesetzlichen Wertungen des § 49 WHG vertiefen und unterstützen diese Bewertung.

b. Verstoß gegen die bundesgesetzlichen Wertungen des 49 WHG (Erdaufschlüsse / Anzeige bzw. Erlaubnispflicht)

Der Bundesgesetzgeber hat in § 49 Abs.1 i.V.m. Abs. 4 WHG von seiner konkurrierenden Gesetzgebung insofern Gebrauch gemacht, als dass er ein grundsätzliches, an den Fördergegenstand anknüpfendes Verbot auf Landesebene – wie hier mit § 92 Abs. 2 NWG-E geplant - ausschließen wollte.

Dies wird aus den nachfolgenden Erwägungen deutlich:

Grundsätzlich sind Bohrungen zur Aufsuchung von flüssigen oder gasförmigen Kohlenwasserstoffen „Erdaufschlüsse“ im Sinne des § 49 Abs. 1 WHG, für die nach § 49 Abs. 1 Satz 1 WHG eine Anzeigepflicht besteht. § 49 Abs. 1 Satz 2 WHG sieht darüberhinausgehend vor, dass eine Erlaubnis dann – und nur dann - erforderlich sein kann, wenn bei den „Erdaufschlüssen“ Stoffe in das Grundwasser eingebracht werden und sich das Einbringen nachteilig auf die Grundwasserbeschaffenheit auswirken kann. Aus dieser Regelung ergibt sich die bundesgesetzliche Wertung, dass Erlaubnisse in einem solchen Fall grundsätzlich erteilt werden können.

Zwar kann durch Landesrecht von dieser Regelung abgewichen werden („Abweichungsbefugnis“, § 49 Abs. 4 WHG).

Der Landesgesetzgeber kann im Rahmen dieser Abweichungsbefugnis aber kein „Totalverbot“ statuieren. Zwar besteht bei § 49 Abs. 4 WHG ein weiter Regelungsspielraum – grundsätzlich soll die Abweichungsbefugnis auch ermöglichen, dass bisher unter dem Regime der Rahmengesetzgebung erlassenes Recht fortgelten kann. Thematisch ist diese Abweichungsbefugnis aber begrenzt auf den Regelungsgegenstand des § 49 Abs. 4, nämlich das Thema „Erdaufschlüsse“ und daran anknüpfende Sicherheitsanforderungen zum Grundwasserschutz – und gebunden an die Grundsatzwertung, dass kein „Totalverbot“ durch den Bundesgesetzgeber vorgesehen ist. Nach diesem Maßstab wäre etwa eine weitergehende behördliche Überwachung möglich, nicht aber ein absolutes Verbot mit dem in § 92 Abs. 2 NWG-E geplanten Inhalt. Letzteres knüpft ersichtlich nicht an das Thema „Erdaufschlüsse“ und daran anknüpfende Anforderungen zum Grundwasserschutz an, sondern an einen spezifischen Gegenstand der Förderung – nämlich die Aufsuchung von Kohlenwasserstoffen.

Insgesamt ergibt sich damit, dass der Bundesgesetzgeber mit in den § 49 Abs. 1 und 4 WHG getroffenen Regelungen von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz abschließend Gebrauch gemacht hat, als er ein grundsätzliches, allein an den Fördergegenstand anknüpfendes Verbot auf Landesebene ausgeschlossen hat.

2. Verstoß gegen Verfassungsrecht

a. Unvereinbarkeit von § 92 Abs. 2 NWG-E mit Art. 14 GG

Die mit § 92 Abs. 2 NWG-E vorgeschlagene Regelung begründet die Gefahr, dass Unternehmen auch solche Lagerstätten nicht mehr vollständig ausfördern können, für die sie bei Inkrafttreten des Gesetzes über eine bergrechtliche Bewilligung verfügen. Das grundsätzliche Verbot von Bohrungen in Wasserschutzgebieten stellt einen Eingriff in den Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 GG dar.

Bestehende Bergbauberechtigungen unterfallen dem Schutzbereich des Eigentumsgrundrechts nach Art. 14 Abs. 1 GG (BVerfG, Urteil vom 21. Oktober 1987 - 1 BvR 1048/87; BVerwG, Urteil vom 23.05.2023 – BVerwG 4 C. 1.22).

- Der Eingriff entfällt auch nicht deshalb, weil eine Befreiung von diesem Verbot nach § 92 Abs. 2 NWG-E dann möglich sein soll, wenn eine Bohrung erforderlich ist, um die Lagerstätte vollständig zu nutzen. Das damit normierte „Verbot mit Befreiungsvorbehalt“ ist nicht gleichwertig mit dem eigentumsrechtlich geschützten Recht, bei bestehender Bewilligung eine Lagerstätte vollständig ausfördern zu können – eine bloße, ungesicherte und rechtlich nicht garantierte Möglichkeit bleibt hinter diesem eigentumsrechtlich geschützten Recht zurück.
- Der damit begründete Eigentumseingriff ist auch nicht erforderlich, um den behaupteten Schutzzweck des „vorsorgenden Schutzes des genutzten und nutzbaren Grundwassers“ zu erreichen.

Grundsätzlich lassen sich Risiken von Tiefbohrungen durch entsprechende Auflagen seitens der Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden sehr gut beherrschen. Es wird nicht begründet, warum hier nun ein Verbot erforderlich sein soll.

An der Erforderlichkeit fehlt es auch mit Blick auf die Vereinbarung vom 29.3.2021 mit dem Titel „Neue Bedingungen für eine umweltverträgliche Erdgas- und Erdölförderung in Wasserschutzgebieten“. Hier haben neben dem Land und dem BVEG mehrere Verbände, die u.a. die Wasserseite repräsentieren, das gemeinsame Verständnis entwickelt, dass eine rechtssichere und umweltverträgliche Förderung von Kohlenwasserstoffen in Wasserschutzgebieten in Niedersachsen möglich ist.

Die mit § 92 Abs. 2 NSG-E intendierten ordnungsrechtlichen Verbote sind aus den genannten Gründen auch unverhältnismäßig.

b. Unvereinbarkeit von § 92 Abs. 2 NWG-E mit Art. 2 Abs. 1 und Art. 12 GG

Auf Basis der oben genannten Überlegungen ergibt sich auch, dass das mit § 92 Abs. 1 NWG-E intendierte ordnungsrechtliche Verbot von Neubohrungen in Wasserschutzgebieten einen nicht gerechtfertigten und unverhältnismäßigen Eingriff in die verfassungsrechtlich garantierte Unternehmer- und Berufsfreiheit darstellt (Art. 2 Abs. 1 und Art. 12 GG).

Der Anspruch auf Erteilung einer Bewilligung schützt den künftigen Erwerb des Antragstellers (BGH, ZfB 2005,79). § 92 Abs. 2 NWG-E greift in diese Rechtsposition ein, ohne dass dieser Eingriff erforderlich und verhältnismäßig ist (siehe Erwägungen unter 2.a.).

c. Unvereinbarkeit von § 92 Abs. 2 NWG-E mit Art. 3 GG

Auch unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 GG) ist die geplante Neuregelung bedenklich. Die Differenzierung zwischen den nach dem Entwurf verbotenen Bohrungen nach Kohlenwasserstoffen und anderen, zu Recht erlaubten Tiefbohrungen, z.B. für Tiefengeothermie oder Lithium, ist mit Blick auf die vergleichbaren technischen Anforderungen und Umwelt-Risiken dieser Tiefbohrungen nicht gerechtfertigt. Sie ist auch nicht begründet worden.

B. Widerspruch zur und einseitige Aufkündigung der Vereinbarung vom 29.3.2021: „Neue Bedingungen für eine umweltverträgliche Erdgas- und Erdölförderung in Wasserschutzgebieten“ (Partner: Land Niedersachsen, BVEG, BDEW Landesgruppe Norddeutschland, IGBCE Nord, VKU-Nord, Wasserverbandstag)

Das Verbot von Neubohrungen in § 92 (2) NWG-E steht im Widerspruch zur Vereinbarung der Landesregierung mit dem BVEG, einer Reihe weiterer Wirtschaftsverbände (die auch die Wasserseite repräsentieren) und der IGBCE vom 29.03.2021 und würde einseitig den Konsens mit den Verbänden aufkündigen.

Diese Vereinbarung erkennt an, dass die Fortsetzung der heimischen Förderung den gestiegenen Anforderungen an den Schutz natürlicher Ressourcen, insbesondere Boden und Wasser, Rechnung tragen müsse. Festgelegt wird ein Maßnahmenpaket zu Bohrungen in Wasserschutzgebieten, das von der damaligen Landesregierung als Bestandteil eines dauerhaft nachhaltigen Wassermanagements in Niedersachsen erachtet wurde.

Zu diesen Maßnahmen gehört die Bereitschaft der Erdgas- und Erdölproduzenten, „keine Neubohrungen mit Bohransatzpunkten in den bestehenden Wasserschutzgebieten zu beantragen“. Zugleich wird Bestandsschutz für bestehende Bohrungen in Wasserschutzgebieten gewährt: die rechtssichere und umweltverträgliche Förderung soll sowohl im Bestand wie bei Neubauprojekten sichergestellt werden. Eine technische Kommission erstellt Empfehlungen zur technischen Verbesserung des Grundwasserschutzes bei Erdgas- und Erdölbohrungen – auch außerhalb von Wasserschutzgebieten. Ein erweitertes Monitoring flankiert die Maßnahmen.

Der BVEG und seine Mitgliedsunternehmen stehen zu der Vereinbarung vom 29.03.2021 und erwarten von der Landesregierung dasselbe, zumal keine grundsätzliche Änderung der Sachlage eingetreten ist, die jetzt einen ordnungsrechtlichen Ansatz erfordern würde. Wir weisen zudem darauf hin, dass in

dieser Vereinbarung die Schlüsselfunktion von Erdgas als Brückenenergieträger auf dem Weg zur Klimaneutralität ausdrücklich mit dem richtigen Hinweis bekräftigt wurde, dass die Ausförderung von Lagerstätten in Niedersachsen dem Transformationsprozess nicht im Wege stehe.

C. Abschließende Erwägungen

Unsere Industrie arbeitet in Niedersachsen in seit Jahrzehnten rechtlich eingeübter und industriell gelebter Praxis unter sehr hohen Standards und gemäß der unter B. genannten Vereinbarung.

Ohne Notwendigkeit oder Regelungsbedürfnis würde ein Verbot eingeführt, das bergrechtliche und wasserrechtliche Festlegungen des Bundesgesetzgebers unterläuft. Diese Regelung würde auch zu in der Sache nicht gerechtfertigten Unsicherheiten bei der staatlich garantierten Ausförderung existierender Lagerstätten führen.

Aus den genannten Gründen ist § 92 Abs. 2 NSG-E aus dem Gesetzesentwurf zu streichen.

Der Bundesverband Erdgas, Erdöl und Geoenergie e.V. (BVEG) vertritt die Interessen der deutschen Erdgas- und Erdölproduzenten, der Betreiber von Untergrundspeichern, der in dieser Industrie tätigen Dienstleister sowie die Interessen an der wirtschaftlichen Nutzung von Geoenergie.

Als Wirtschaftsverband ist er im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung unter der Registernummer R001164 zu finden sowie im europäischen Transparenzregister für die Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen unter der Registernummer 152508741853-07 eingetragen.