

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Julia Verlinden, Oliver Krischer, Peter Meiwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/2227 –**

Pläne der Bundesregierung zur Regulierung von Fracking

Vorbemerkung der Fragesteller

Fracking ist gegenwärtig in Deutschland grundsätzlich erlaubt. Weder im Bundesbergrecht noch im Wasserhaushaltsgesetz werden die Risiken dieser Technologie adäquat adressiert. Gleichzeitig werden immer mehr Aufsuchungslizenzen für Erdgas und Erdöl für Lagerstätten vergeben, die kaum ohne Fracking erschlossen werden können („Umweltauswirkungen von Fracking bei der Aufsuchung und Gewinnung von Erdgas insbesondere aus Schiefergaslagerstätten“, Umweltbundesamt, Juli 2014). Eine bundesgesetzliche Regelung steht nach wie vor aus. Der Bundesminister für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel, und die Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Dr. Barbara Hendricks, haben am 4. Juli 2014, „Eckpunkte zu geplanten gesetzlichen Regelungen für Fracking“ vorgelegt. Diese Eckpunkte enthalten eine Vielzahl von Ausnahmeregelungen, durch die Fracking in Deutschland grundsätzlich weiterhin ermöglicht würde.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Fracking zur Erdgasgewinnung ist eine in Deutschland derzeit besonders umstrittene Technologie. Die Bundesregierung nimmt die Sorgen der Bevölkerung sehr ernst. Die Bundesregierung möchte erreichen, dass diese Debatte auf rationaler Grundlage und mit wissenschaftlich gewonnenen Informationen geführt werden kann. Sie wird deshalb ein Regelungspaket vorlegen, das einem Grundsatz folgt: Der Schutz der Gesundheit und der Schutz des Trinkwassers haben absolute Priorität. Da die Fachleute derzeit beim Fracking in Schiefer- und Kohleflözgestein mangels eigener nationaler Erfahrungswerte die Auswirkungen noch nicht abschätzen können, soll dies in nicht ausreichender Entfernung zum nutzbaren Grundwasser gesetzlich verboten werden. Probebohrungen sollen nur unter strengen Auflagen und ausschließlich zur Erforschung der Auswirkungen auf die Umwelt möglich sein. Die Bundesregierung beabsichtigt auch das Fracking in anderen Gesteinsformationen und in großer Tiefe strengen Auflagen zu unterwerfen. Es sollen die strengsten Regeln eingeführt werden, die

es in diesem Bereich in Deutschland jemals gab. Fracking zur Förderung von Schiefer- und Kohleflözgas wird es zu wirtschaftlichen Zwecken auf absehbare Zeit in Deutschland nicht geben. Gleichzeitig schließt die Bundesregierung aber eine Technologie auch nicht für alle Ewigkeit aus, sondern will eine kontrollierte und sorgfältige Untersuchung möglicher Auswirkungen auf die Umwelt und den Untergrund ermöglichen. Zudem bleibt z. B. auch Fracking für die Zwecke der Geothermie bei Einhaltung bestimmter Voraussetzungen möglich. Mit diesen Regelungen trägt die Bundesregierung dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung.

1. Welchen Zeitplan verfolgt die Bundesregierung bei der Umsetzung der vorgestellten Eckpunkte, und welche konkreten Gesetze, Verordnungen etc. sollen dazu konkret novelliert werden (bitte auch Angabe darüber, wann voraussichtlich Referentenentwürfe vorliegen werden, wann die erforderlichen Ressortabstimmungen stattfinden sollen, und wann der Kabinettsbeschluss der jeweiligen Änderungen der verschiedenen Gesetze, Verordnungen etc. geplant ist)?

Die in der Frage angesprochenen Eckpunkte sollen in verschiedene Gesetzesänderungen einfließen, insbesondere in eine Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG), des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) sowie eine Änderungsverordnung zur Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (UVP-V Bergbau) und zur Allgemeinen Bundesbergverordnung (ABergV). Nach erfolgter Ressortabstimmung werden die Entwürfe voraussichtlich im September 2014 den Ländern und Verbänden zur Stellungnahme zugeleitet. Die Kabinetttbefassung erfolgt dann voraussichtlich im November 2014.

2. Wo in Deutschland gibt es Lagerstätten von Kohleflözgas oder Schiefergas unterhalb und wo oberhalb von 3 000 Metern (bitte auflisten)?
3. Liegen für diese Lagerstätten bereits Aufsuchungserlaubnisse vor, und wenn ja, wo, und von welchem Unternehmen, Forschungseinrichtung oder anderen (bitte auflisten)?

Die Fragen 2 und 3 werden gemeinsam beantwortet.

Der Bundesregierung sind derzeit keine konkreten Kohleflözgas- oder Schiefergaslagerstätten bekannt. Bisher liegt nur eine vorläufige Abschätzung des Schiefergaspotenzials durch die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) vor.

Das Auffinden entsprechender Lagerstätten setzt eine Erkundung der betreffenden Gesteinsformationen voraus. In den 90er-Jahren gab es in Nordrhein-Westfalen und im Saarland erste Versuche, Kohleflözgas in Deutschland zu fördern. Die Testbohrungen wurden aufgrund von Unwirtschaftlichkeit allerdings eingestellt.

Auf die Zuständigkeit der entsprechenden Behörden der Bundesländer für die Erteilung von Aufsuchungserlaubnissen wird verwiesen.

4. Auf welcher Grundlage soll die Förderung von Erdgas aus Schiefer- oder Kohleflözlagerstätten in einer Tiefe von beispielsweise 2 999 Metern rechtssicher untersagt werden, wenn sie bei einer Tiefe von 3 001 Metern erlaubt wird?

Der Gesetzgeber muss bei der Festlegung von rechtlichen Verboten aus Gründen der Rechtssicherheit in vielen Fällen in pauschalierender Weise Grenzen oder Grenzwerte festlegen. Dies ist im Umweltrecht (z. B. Festlegung von Schadstoffgrenzwerten), aber auch in anderen Rechtsgebieten (z. B. Höchstgeschwindigkeit in der Straßenverkehrsordnung) üblich. In diesem Sinne bilden auch die 3 000 Meter eine gesetzliche Grenze.

5. Welche wissenschaftlichen oder anderen Erkenntnisse sind für die Bundesregierung die Grundlage für die geplante Einführung einer Grenze von 3 000 Metern Tiefe, ab der Fracking erlaubt sein soll?

Zur Rechtfertigung eines Verbotes der Fracking-Technologie sieht die Bundesregierung es als erforderlich an, dass neben dem Kriterium des Gesteins, in dem Fracking-Maßnahmen verboten werden sollen, noch das Kriterium der Tiefe der Bohrung hinzutritt. Die 3 000-Meter-Grenze wurde gewählt, um ein klares Kriterium mit eindeutig ausreichendem Abstand zum für den menschlichen Gebrauch nutzbaren, nicht durch natürliche Verunreinigung (z. B. Salze) belasteten und am Wasserkreislauf der Biosphäre teilnehmenden Grundwasser festzulegen. Dieses nutzbare Grundwasser befindet sich in wesentlich höheren Gesteinschichten oberhalb der 3 000-Meter-Grenze.

6. Aus welchem Grund plant die Bundesregierung, die Nichtzulassung von Fracking in Schiefer- und Kohleflözlagerstätten oberhalb von 3 000 Metern Tiefe nur über das Wasserhaushaltsgesetz und nicht über das Bundesberggesetz zu regeln?

Ausschlaggebender Grund für das Verbot von Fracking ist der Schutz des für die Trinkwassergewinnung nutzbaren Grundwassers (s. Antwort zu Frage 5). Daher ist es konsequent, das Verbot des Fracking im Wasserhaushaltsgesetz zu regeln. Doppelregelungen sollen vermieden werden.

7. Soll Gasförderung mit Fracking in Lagerstätten auch oberhalb 3 000 Metern, die nicht als Schiefer- oder Kohleflözlagerstätten definiert sind, zulässig sein?

Wenn ja, warum, und welche Arten von Lagerstätten betrifft das wo genau?

In Lagerstätten außerhalb von Schiefer- und Kohleflözgestein wird die Fracking-Technologie zum Teil schon seit den 60er-Jahren eingesetzt. Die Sandstein-Formationen, in denen bisher gefrackt wurde, liegen ganz überwiegend im norddeutschen Tiefland.

In „sensiblen Gebieten“ soll auch die Gasförderung mittels Fracking in Lagerstätten auch oberhalb von 3 000 Metern, die keine Schiefer- oder Kohleflözlagerstätten sind, verboten werden. Außerhalb dieser Gebiete soll sie nur mit erheblichen Einschränkungen, mit weitgehenden Veröffentlichungspflichten und intensiven Überwachungsmaßnahmen zulässig sein. Dies betrifft vor allem das Fracking bei sog. Tight-Gas-Lagerstätten im Sandstein. Zu den Gründen für die Differenzierung gehört es, dass die potenziellen Umweltrisiken insbesondere für Grund- und Trinkwasser beim sog. unkonventionellen Fracking im Schiefergestein und Kohleflözgestein derzeit noch nicht hinreichend abgeschätzt werden können.

8. Wo in Deutschland gibt es Lagerstätten von Tight Gas, die oberhalb von 3 000 Metern liegen (bitte auflisten)?

Der Bundesregierung sind derzeit keine Tight-Gas-Lagerstätten in Deutschland bekannt, die oberhalb von 3 000 Metern liegen. Ein Auffinden entsprechender Lagerstätten setzt eine Erkundung entsprechender Gesteinsformationen voraus. Insofern wird auf die Antwort zu den Fragen 2 und 3 verwiesen.

9. Für welche Lagerstätten und Regionen kämen nach Ansicht der Bundesregierung Forschungsprojekte infrage (bitte auflisten), und von wem sollten diese durchgeführt werden?

Forschungsprojekte müssen von den Unternehmen beantragt und durchgeführt werden, die Erkenntnisse über Fracking-Maßnahmen im Schiefer- und Kohleflözgestein gewinnen wollen. Bisher gibt es solche Anträge nicht. Für die Erteilung der jeweils erforderlichen berg- und wasserrechtlichen Zulassungen, in deren Kontext auch die Region und die genaue Lage des Bohrplatzes beachtet werden müssen, sind die Länder zuständig. Die Bundesregierung beabsichtigt, ein Konzept für eine unabhängige wissenschaftliche Begleitung solcher Forschungsprojekte zu erarbeiten, das auch eine ausreichende Beteiligung der Öffentlichkeit einschließt.

10. Wie definiert die Bundesregierung „schwach wassergefährdend“ (siehe Punkt 2 im Eckpunktepapier) in Hinblick auf die eingesetzte Frackflüssigkeit bei Fracking-Vorhaben von Tight Gas, und kann die Bundesregierung ausschließen, dass durch diese schwach wassergefährdende Frackflüssigkeit Schäden bei Mensch und Umwelt entstehen können?

Den vorgesehenen Vorschriften sollen die Einstufungsregelungen für wassergefährdende Stoffe zugrundegelegt werden. Zu den schwach wassergefährdenden Stoffen gehören danach beispielsweise Salze, die in entsprechenden Tiefen aber unschädlich sind, da in diesen Tiefen ohnehin nur Grundwasser vorhanden ist, das einen für die Trinkwassergewinnung zu hohen Salzgehalt aufweist. Fracking-Maßnahmen mit nach nichttechnischem Sprachgebrauch „umwelttoxischen“ Frackfluiden dürfen dagegen nicht zugelassen werden.

11. Wie definiert die Bundesregierung den „Stand der Technik“ beim Flowback und dem Lagerstättenwasser?

Der Stand der Technik wird als Maßstab für die Behandlung und Entsorgung des Flowbacks und des Lagerstättenwassers vorgeschrieben und im Hinblick auf einige Verfahrensschritte auch konkretisiert.

12. Dürfen die einzelnen Bestandteile der Frac-Fluide auch in eine höhere Wassergefährdungsklasse (WGK) als WGK I eingeordnet sein, wenn das Gesamtfluid als schwach wassergefährdend (WGK I) eingeordnet wird?

Entscheidend für die Auswirkungen auf die Umwelt ist die Wassergefährdungsklasse des Gesamtfluids; dieses darf nur schwach wassergefährdend sein, einzelne Bestandteile können aber eine höhere Wassergefährdungsklasse aufweisen.

13. Welche Sicherheitsvorkehrungen müssen Unternehmen aus der Erdgas- und Erdölbranche beim Umgang mit einzelnen wassergefährdenden Stoffen bzw. den gesamten Frac-Fluiden und Lagerstättenwasser gegenüber einem Entweichen in die Gewässer ergreifen, und wie will die Bundesregierung dies konkret kontrollieren?

Zu den Sicherheitsvorkehrungen werden derzeit die gesetzlichen Vorschriften erarbeitet. Die Überwachung dieser Vorschriften obliegt den Ländern. Neben den bereits derzeit geltenden Sicherheitsvorschriften (z. B. im Bergrecht, Immissionsschutzrecht, Recht der Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen usw.) sind nach den gemeinsamen Eckpunkten des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) besondere Überwachungs-vorschriften geplant:

- Es ist ein umfassender Ausgangszustandsbericht zu erstellen.
- Die Identität sämtlicher eingesetzter Stoffe, ihre voraussichtliche Menge sowie die Zusammensetzung von Gemischen sind im Internet offenzulegen.
- Es findet ein Grund- und Oberflächenwassermonitoring statt.
- Rückflüsse und Bohrlochintegrität werden überwacht.
- Es gibt eine Berichtspflicht an die zuständige Behörde.

In der Allgemeinen Bundesbergverordnung wird über die Regelung zur Entsorgung bergbaulicher Abfälle hinaus eine Sonderregelung zum Umgang mit Flowback und Lagerstättenwasser eingeführt. Maßgabe für die Behandlung dieser Flüssigkeiten ist der Stand der Technik, z. B. darf der Unternehmer das Lagerstättenwasser nur in dafür geeignete Gesteinsformation verbringen.

14. Wer wird den Bericht der Bundesregierung für den Deutschen Bundestag erstellen, auf dessen Basis im Jahr 2021 erneut über das Fracking in Schiefergas- und Kohleflözgaslagerstätten entschieden werden soll, und welche Aspekte werden hier konkret untersucht, um als Entscheidungsgrundlage zu dienen?

Die zuständigen Ressorts der Bundesregierung werden den Bericht gemeinsam erarbeiten. Er wird alle Aspekte umfassen, die für eine fundierte Entscheidung des Deutschen Bundestages notwendig sind. Hierzu gehören insbesondere technische Fragen der Auswirkungen von Fracking-Maßnahmen, einschließlich der Tiefbohrungen und der dabei eingesetzten Stoffe, auf die Umwelt und den Untergrund sowie Fragen der Behandlung und Entsorgung der Rückflüsse einschließlich des Lagerstättenwassers. Grundlage für diesen Bericht sollen gegebenenfalls insbesondere die Ergebnisse der unabhängigen wissenschaftlichen Begleitung der Forschungsprojekte sein.

15. Wie sind die vorgesehenen Fracking-Regelungen, insbesondere die 3 000-Meter-Grenze und die Zulassung schwach wassergefährdender Substanzen, mit dem Beschluss der Umweltministerkonferenz von Mai 2014 vereinbar, in dem ein unbegrenztes Verbot von Fracking für unkonventionelle Lagerstätten und ein Ausschluss von umwelttoxischen Substanzen gefordert wurden?

Wie in der Antwort zu Frage 10 erläutert, dürfen „umwelttoxische“ Frackfluide zum Fracking nicht verwendet werden. Die Bundesregierung wird damit der Forderung der Umweltministerkonferenz nachkommen.

16. Seit wann zählt die Bundesregierung Tight Gas zu den konventionellen Lagerstätten, obwohl die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe es auf ihrer Internetseite als nichtkonventionell bezeichnet (siehe: www.bgr.bund.de/DE/Themen/Energie/Projekte/laufend/NIKO/FAQ/faq_inhalt.html)?

Die Bezeichnung „konventioneller oder nicht konventioneller Rohstoff bzw. Lagerstätte“ kann sich auf den Rohstoff selbst, die geologische Beschaffenheit des Vorkommens, auf technische Gewinnungsverfahren, entsprechende Erfahrungen bei ihrer Anwendung oder z. B. auch auf wirtschaftliche Kriterien beziehen. Bezüglich der Gewinnungsverfahren und der geologischen Gegebenheiten lassen sich in Deutschland Schiefer- und Kohleflözlagerstätten von den übrigen Lagerstätten abgrenzen.

Den gemeinsamen Eckpunkten des BMUB und des BMWi zur Regelung von Fracking liegt ein technologischer Ansatz zu Grunde. Somit wird zwischen jahrzehntelangen Erfahrungen bei der Anwendung der Fracking-Technologie in Deutschland („konventionelles Fracking“ in dichten Sandsteinen und Karbonaten/Kalksteinen zur Tight-Gas-Gewinnung) und neuen Möglichkeiten zur Anwendung dieser Technologien in Kohleflöz- und Schiefergesteinsformationen ohne entsprechende Erfahrungen in Deutschland („unkonventionelles Fracking“) unterschieden.

17. Wie viele Brunnen zur Trinkwassergewinnung und für die Lebensmittelherstellung liegen in Wasserschutzgebieten und im Einzugsbereich von Talsperren und Seen, und wie viele außerhalb dieser Gebiete?

Die Entnahmen von Wasser aus Oberflächengewässern und Grundwasser u. a. für die Trinkwasserversorgung oder die Lebensmittelherstellung sind nach dem WHG erlaubnispflichtig. Zuständig dafür sind die Länder. Der Bundesregierung liegen keine Informationen über die Anzahl solcher Entnahmestellen innerhalb oder außerhalb von Wasserschutzgebieten vor.

18. Sollen die geplanten Regelungen auch für die Förderung von Erdöl mittels Fracking gelten, und wenn nein, warum nicht?

Wenn ja, warum wird Erdöl im Eckpunktepapier nicht genannt, und wird die Bundesregierung diesbezüglich eigene Regelungen schaffen, und falls ja, wann, und in welchen Gesetzen bzw. Verordnungen?

Die Bundesregierung erarbeitet derzeit Regelungen, die ganz überwiegend auch für die Förderung von Erdöl mittels Fracking gelten sollen.

19. Wird die Bundesregierung Regelungen treffen, damit betroffene Kommunen und Landkreise ab der ersten Stufe bergrechtlicher Genehmigungsverfahren informiert werden?

Wenn nein, warum nicht, und wenn ja, wie will sie dies konkret umsetzen?

20. Wird die Bundesregierung Regelungen treffen, damit betroffene Kommunen und Landkreise ab der ersten Stufe bergrechtlicher Genehmigungsverfahren eigene Versagensrechte geltend machen können, und wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 19 und 20 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung beabsichtigt keine Änderungen in der ersten Stufe des bergrechtlichen Genehmigungsverfahrens. Nach höchstrichterlicher Auslegung

sind die betroffenen Kommunen bereits jetzt an dem Verfahren zu beteiligen soweit ihre Belange betroffen sind.

21. Soll die angedachte Beweislastumkehr bei Bergschäden auch auf vergleichbare Bergbautätigkeiten, wie Braunkohleabbau und Kavernen, ausgedehnt werden, und wenn nein, warum nicht?

Die Bergschadensvermutung soll auch auf Kavernen, nicht allerdings auf den Braunkohleabbau Anwendung finden. Der Braunkohleabbau erfolgt über Tage, so dass er mit dem untertägigen Bergbau im Hinblick auf die Beweisproblematik nicht vergleichbar ist.

22. Wie sollen die Gebiete bei der Gasförderung, beim Braunkohlebergbau, bei der Aussohlung von Kavernen und bei anderen Bergbautätigkeiten definiert werden, in denen die Beweislastumkehr gelten soll?

Die notwendige Bestimmung der Einwirkungsbereiche, in denen die Beweislastumkehr gelten soll, wird derzeit für den Bohrlochbergbau und die Kavernen von der Bundesregierung erarbeitet.

