



Geothermische Vereinigung -  
Bundesverband Geothermie e.V.  
Hartmut Gaßner  
Präsident  
c/o Gaßner, Groth, Siederer & Coll.  
Stralauer Platz 34, 10243 Berlin  
Telefon 030.726102.841  
Telefax 030.7261026.10  
www.geothermie.de  
hartmut.gassner@geothermie.de

Berlin, 20.05.2009

## **CCS-Gesetz: Bewertung der Stellungnahme des Bundesrats**

Mit Beschluss vom 15.05.2009 [BR-Drs. 282/09 (Beschluss)] hat der Bundesrat zum Regierungsentwurf eines CCS-Gesetzes Stellung genommen. Der laut der Begründung der Stellungnahme bezweckte Schutz der Geothermie wird jedoch durch die vorgeschlagenen Änderungen nicht hinreichend sicher erreicht, hier sind Nachbesserungen erforderlich (dazu 1.). Weitere Änderungen sind dagegen nachrangig (2.).

1. Der Bundesrat verlangt eine klarstellende Regelung, dass **Beeinträchtigungen „insbesondere der tiefen Geothermie“ ausgeschlossen** sein müssen (§ 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 Kohlendioxid-Speicherungsgesetz – KSpG). Damit soll – ausweislich der Begründung – erreicht werden, dass in Regionen, in denen sowohl eine Kohlendioxidspeicherung als auch eine geothermische Energiegewinnung möglich ist, die **Untersuchungsgenehmigung auf die Flächen begrenzt wird, für die eine sinnvolle geothermische Wärmenutzung auf Grund der Entfernung zu potenziellen Verbrauchern und aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten ausgeschlossen ist** [Stellungnahme Nr. 22 zu § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 KSpG, BR-Drs. 282/09 (Beschluss), S. 11].
  - 1.1 Mit der nur klarstellenden Ergänzung „insbesondere der Geothermie“ wird **kein wirksamer Schutz des bisher noch nicht erschlossenen Geothermiepotenzials** in Norddeutschland erreicht. Denn der Schutz der Geothermie steht nach dem Gesetzeswortlaut nach wie vor unter dem **Vorbehalt, dass er jeweils im öffentlichen Interesse liegt**. Diese Regelung in § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 KSpG entspricht dem im wesentlichen gleich lautenden Lagerstättenschutz nach § 11 Nr. 9 BBergG. Dort ist anerkannt, dass **zur Bewertung des öffentlichen Interesses eine Abwägung der zuständigen Behörde** unter Berücksichtigung der Gesetzeszwecke erforderlich ist (Boldt/Weller, BBergG, § 11 Rn. 12). Damit muss die zuständige Behörde im jeweiligen Einzelfall das öffentliche Interesse an der beantragten Untersuchung zur Kohlendioxidspeicherung mit dem öffentlichen Interesse an einer potenziellen Geothermienutzung abwägen. **Für diese Abwägung gibt es weder gesetzliche noch durch Rechtsprechung entwickelte Maßstäbe. Es ist damit abzusehen, dass in einem Genehmigungsverfahren, in dem die nur potenzielle und wirtschaftlich nicht hinreichend bewertbare künftige Nutzbarkeit der Geothermie**



**einem konkreten Speicherungsinteresse gegenübersteht, die Geothermie im Ergebnis das Nachsehen haben wird.**

Zudem hat der Speicherunternehmer nach dem Entwurf einen Anspruch auf die Erteilung der Untersuchungsgenehmigung. Damit ist die Abwägung zugunsten der Geothermie gerichtlich stets überprüfbar. Bei einer Abwägung zu Lasten der Geothermie fehlt es dagegen schon an einem potenziellen Kläger.

**1.2 In Untersuchungsgebieten in Norddeutschland ist die Geothermienutzung damit zumindest für den Zeitraum der Untersuchung, in Ablagerungsgebieten für alle Zeiten ausgeschlossen.** Auch in Süddeutschland sind Beeinträchtigungen möglich.

Das wirtschaftliche Potenzial der in Norddeutschland voraussichtlich primär relevanten petrothermalen Techniken (Nutzung der Erdwärme in Gesteinsschichten unabhängig von Heißwasservorkommen sowie in weniger ergiebigen Heißwasservorkommen) lässt sich derzeit noch nicht gesichert einschätzen. Hierzu heißt es in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Geothermie und CO<sub>2</sub>-Endlagerung“ (BT-Drs. 16/12615):

*„Eine belastbare Abschätzung der Kosten solcher Projekte, der Erfolgswahrscheinlichkeit und damit der wirtschaftlich erschließbaren Potenziale ist noch nicht möglich.“ (Antwort zu Frage 3)*

Zu den betroffenen Gebieten heißt es dort:

*„Eine zukünftige Nutzungskonkurrenz besteht im für die Kohlendioxidspeicherung relevanten norddeutschen Becken (Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern). Dort können voraussichtlich die gleichen Gesteinsschichten für die Geothermienutzung genutzt werden. [...] Petrothermale Geothermieprojekte im norddeutschen Becken befinden sich noch im Forschungsstadium; eine privatwirtschaftliche Umsetzung innerhalb der nächsten fünf Jahre ist ohne eine öffentliche Förderung nicht wahrscheinlich.“ (Antwort zu Frage 7)*

Der Wirtschaftsausschuss des Bundesrates hat in der Begründung zu einer – nicht übernommenen – Änderungsempfehlung festgestellt:

*„Da die CO<sub>2</sub>-Speicherung zu einer weiträumigen Blockade anderer Nutzungen führt, bedeutet dies, dass zukünftig die Errichtung neuer Gasspeicher oder Projekte der Tiefengeothermie nicht mehr zu realisieren wären. Diese sind für die Energiepolitik Deutschland jedoch von herausragender strategischer Bedeutung.“ (BR-Drs. 282/1/09, S. 15)*

In der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Geothermie und CO<sub>2</sub>-Endlagerung“ (BT-Drs. 16/12615) heißt es:

*„Es ist [...] davon auszugehen, dass auf den Flächen, die durch CO<sub>2</sub>-Speicher belegt sind, keine geothermischen Nutzungen mehr möglich sind.“ (Antwort zu Frage 6)*



Damit ist auch die Erdwärme in geologischen Formationen unterhalb eines Kohlendioxidspeichers nicht mehr nutzbar.

Außerdem kann eine geothermische Nutzung auch dort, wo sie möglich bleibt, erschwert werden. Dazu heißt es:

*„Mangels Erfahrung mit CO<sub>2</sub>-Speichern können jedoch Beschränkungen oder zusätzliche Auflagen für zukünftige geothermische Nutzungen gegenwärtig nicht mit hinreichender Sicherheit ausgeschlossen werden.“* (Antwort zu Frage 8)

Die Bundesregierung schließt auch nicht aus, dass im Falle der Genehmigung überlappender Untersuchungsfelder die Verlängerung bestehender Geothermiefelder im Interesse der Kohlendioxidablagerung ausgeschlossen wird. Hierzu heißt es:

*„Die abschließende Regelung wird von den Ergebnissen der Beratungen des KSpG-Entwurfs abhängen.“* (Antwort zu Frage 22)

Damit könnten Geothermieunternehmen auch in Süddeutschland mittelfristig aus ihren bestehenden Aufsuchungsfeldern gedrängt werden.

Die von der Bundesregierung angeblich verfolgte „**No-Regret-Strategie**“, wonach die *Potenziale der CCS-Technologien voll entwickelt* und alle *bereits heute verfügbaren technischen Möglichkeiten zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen realisiert* (Antwort zu Frage 2. der Kleinen Anfrage) **ist damit de facto eine Privilegierung der CCS-Technologien, da diese Beseitigungstechnologie am Maßstab des Potenzials entwickelt werden soll, während Vermeidungstechnologien wie die Geothermie allein nach dem erreichten Stand der Technik bewertet werden.**

- 1.3** Um das **vom Bundesrat erklärtermaßen angestrebte Ziel** zu erreichen, **müsste** es unmittelbar **als tatbestandliche Voraussetzung** für eine Untersuchungsgenehmigung und für eine Planfeststellung **im Gesetz verankert** werden:

In Art. 1 ist nach § 7 Abs. 1 Satz 2 folgender Satz einzufügen:

*„In Regionen, in denen sowohl eine Kohlendioxidspeicherung als auch eine geothermische Energiegewinnung möglich ist, ist die Untersuchungsgenehmigung auf die Flächen zu begrenzen, für die eine sinnvolle geothermische Wärmenutzung auf Grund der Entfernung zu potenziellen Verbrauchern und aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten ausgeschlossen ist.“*

In Art. 1 ist § 13 Abs. 1 Satz 2 nach den Wörtern „Nr. 3 bis 7“ die Wörter „und Satz 3“ einzufügen.

**Begründung:**



Umsetzung des vom Bundesrat bezweckten Schutzes der Geothermie  
[Stellungnahme Nr. 22, zu § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 KSpG, BR-Drs. 282/09  
(Beschluss), S. 11].

#### 1.4 Alternativ kommt die Verankerung eines **Bewirtschaftungsermessens** in Betracht.

Die gesetzliche Fixierung des vom Bundesrat angestrebten Ziels begründet zwar einen gewissen gesetzlichen Vorrang für die Geothermie. Zugleich enthält die Formulierung mit den unbestimmten Anforderungen der „sinnvollen“ geothermischen Wärmenutzung und den „wirtschaftlichen Gesichtspunkten“ unbestimmte Rechtsbegriffe, die im Vollzug kaum besser zu handhaben sind als die ohnehin gebotene Abwägung des öffentlichen Interesses an einer potenziellen Geothermienutzung. Auch sie ermöglichen, dass eine nur potenzielle Geothermienutzung in Konkurrenz zu einer konkret beabsichtigten Kohlendioxidspeicherung als nachrangig eingestuft wird, soweit die geothermische Nutzung des konkreten Standorts – z.B. wegen der noch nicht zur Marktreife entwickelten petrothermalen Verfahren – nach derzeitiger Marktlage nicht als „sinnvoll“ oder „wirtschaftlich“ einzustufen ist.

Eine einschränkende Auslegung jeder tatbestandlichen Ausschlussklausel zu Gunsten der Geothermie ist ferner schon deshalb geboten, weil der Bodenschatz „Erdwärme“ nicht an bestimmte Lagerstätten gebunden ist, sondern an jeder Stelle unterhalb der Oberfläche vorkommt und mit Hilfe petrothormaler Techniken theoretisch überall gewinnbar ist. Ein vollständiger Ausschluss der Kohlendioxidablagerung wegen der prinzipiell überall gegebenen Nutzbarkeit der Geothermie ist jedoch nicht realistisch und entspricht nicht den Zielen des KSpG.

Schließlich bleibt bei einer tatbestandlichen Ausschlussklausel stets das erhebliche Prozessrisiko der Behörde, die eine beantragte Untersuchungsgenehmigung zum Schutz einer potenziellen Geothermienutzung ablehnt.

Dem kann durch die gesetzliche Regelung eines Bewirtschaftungsermessens der Behörde begegnet werden:

In Art. 1 ist § 7 wie folgt zu ändern:

- a) In Abs. 1 Satz 2 ist das Wort „ist“ durch das Wort „darf“ und sind die Wörter „zu erteilen“ durch die Wörter „nur erteilt werden“ zu ersetzen.
- b) Nach Abs. 1 ist folgender Absatz anzufügen:

*„(1a) Die Genehmigung kann versagt werden, um Gebiete für künftige andere Nutzungen des Untergrundes, insbesondere der Geothermie, freizuhalten. Sie ist zu versagen, soweit dies erforderlich ist, um die Aufsuchung und Gewinnung von Erdwärme an hierfür geeigneten Standorten in einer Fläche zu ermöglichen, die mindestens die Hälfte des Gebietes umfasst, für das die Behörde zuständig ist.“*



Begründung:

In Regionen, in denen sowohl eine Kohlendioxidspeicherung als auch eine geothermische Energiegewinnung möglich ist, sollte die Untersuchungsgenehmigung auf die Flächen begrenzt werden, für die eine sinnvolle geothermische Wärmenutzung auf Grund der Entfernung zu potenziellen Verbrauchern und aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten ausgeschlossen ist. Das hat bereits der Bundesrat in seiner Stellungnahme zu § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 KSpG, BR-Drs. 282/09 (Beschluss), Nr. 22, S. 11] festgestellt. Schutzbedürftig sind nicht nur Gebiete, in denen bereits ein Aufsuchungs- oder Bewilligungsfeld für Erdwärme vergeben oder beantragt wurde, sondern auch Gebiete, in denen bisher kein entsprechender Antrag gestellt wurde, die sich aber für eine Erdwärmenutzung eignen. Ein entsprechender Schutz ist insbesondere für petrothermale Nutzungen, die sich noch im Entwicklungsstadium befinden, erforderlich.

Der neu eingefügte Absatz eröffnet der zuständigen Behörde ein Bewirtschaftungs- / Planungsermessen, um Gebiete für andere Nutzungen freizuhalten. Das Ermessen wird insoweit begrenzt, als zum Schutz einer künftigen Erdwärmenutzung mindestens die Hälfte des Zuständigkeitsbereichs frei zu halten ist.

In Art. 1 ist § 13 Abs. 1 wie folgt zu ändern:

- a) In Satz 2 sind nach den Wörtern „Nr. 3 bis 7“ die Wörter „und Abs. 2 Satz 2“ einzufügen.
- b) In Satz 3 sind nach dem Wort „Umweltvorsorge“ die Wörter „und das Ziel des § 7 Abs. 2 Satz 1“ einzufügen.

Begründung:

Die Änderung stellt sicher, dass die Voraussetzung des § 7 Abs. 2 Satz 2 (Mindestschutz für Geothermienutzung) und das Bewirtschaftungs- und Ermessenskriterium des § 7 Abs. 2 Satz 1 (Freihaltung für andere Nutzungen jeglicher Art) auch im Rahmen der Planfeststellung berücksichtigt werden (vgl. die Begründung zur Änderung des § 7 KSpG).

2. Die Klarstellung, dass bei der Planfeststellung einer Kohlendioxidablagerungsstätte die Anforderungen des Raumordnungsrechts zu beachten sind (§ 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 a KSpG) hilft der Geothermie erst dann, wenn Raumordnungs- und Regionalpläne der Länder Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete für die Geothermie ausweisen. Das ist bisher – soweit ersichtlich – schon deswegen nicht der Fall, weil entsprechende Lagerstätten nicht im Einzelnen bekannt und abgrenzbar sind. Zu begrüßen ist, dass geologische Daten, die von



**GEOTHERMISCHE VEREINIGUNG**  
BUNDESVERBAND GEOTHERMIE E.V.

Geothermieunternehmen mit hohem Investitionsaufwand erzeugt wurden, nicht ersatzlos zu Zwecken der Kohlendioxidspeicherung zur Verfügung gestellt werden müssen (§ 5 Abs. 4 Satz 3 KSpG). Sinnvoll ist auch, geothermische Nutzungsmöglichkeiten in das Kohlendioxid-Speicherregister aufzunehmen (§ 6 Abs. 2 Nr. 6 KSpG). Eine potenzielle Verschlechterung ist es, dass Untersuchungsgenehmigungen zur Kohlendioxidablagerung nicht nur einmalig, sondern mehrfach verlängerbar sein sollen (§ 9 Abs. 1 Satz 3 KSpG).

Hartmut Gaßner, Rechtsanwalt  
Dr. Georg Buchholz, Rechtsanwalt