Stellungnahme zum Regelungspaket Fracking der Bundesregierung vom 19.12.2014

Schutz von Mensch, Natur und Grundwasser bei der Förderung von Erdgas und Erdöl aus konventionellen und unkonventionellen Lagerstätten gewährleisten

Position des NABU und Regelungspaket

Der NABU lehnt den Einsatz der Fracking-Technologie zur Erkundung und Gewinnung von Erdgas in Deutschland aus energie-, klima-, naturschutz-, umwelt- und gesundheitspolitischen Gründen ab und fordert ein nationales Fracking-Verbot. Die bisherige Rechtslage und Genehmigungspraxis zur Erkundung und Gewinnung von Erdgas und Erdöl aus konventionellen und unkonventionellen Lagerstätten in Deutschland sind weder geeignet, die Umweltauswirkungen und Risiken zu minimieren bzw. auszuschließen, noch die Öffentlichkeit angemessen zu beteiligen.[1] Daher sollten die Förderung von Erdgas und Erdöl aus unkonventionellen Lagerstätten im Bundesbergrecht verboten und die Anforderungen an die Förderung aus konventionellen Lagerstätten – auch ohne Fracking – im Umwelt- und Bergrecht zum Schutz von Mensch, Natur und Grundwasser angepasst werden.

Regelungspaket der Bundesregierung

Am 19.12.2014 hat die Bundesregierung die Verbände- und Länderanhörung zum sogenannten Regelungspaket Fracking eingeleitet. Zu diesem Paket gehört ein Gesetzentwurf zur Änderung des Wasserhaushalts und des Bundesnaturschutzgesetzes (WHG und BNatSchG), ein Gesetzentwurf zur Änderung des Bundes-Berggesetzes (BBergG) und ein Verordnungsentwurf zur Änderung der UVP-Verordnung Bergbau (UVP-V Bergbau) und der Allgemeinen Bundes-Bergverordnung (ABBergV). Die Entwürfe sehen u.a. vor, die Zulassung von Frackingvorhaben und der untertägigen Ablagerung von Lagerstättenwasser von der Erteilung einer wasserrechtlichen Erlaubnis und der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung abhängig zu machen.

Die Aufteilung in zwei Änderungsgesetze und eine Änderungsverordnung hat zur Folge, dass nach dem Kabinettsbeschluss unterschiedliche Rechtsetzungsverfahren mit unterschiedlichen Beteiligungen zu durchlaufen sind: Die Änderung des WHG, des BNatSchG und des BBergG sollen

[1] NABU-Position „Erkundung und Gewinnung von Erdgas aus konventionellen und unkonventionellen Lagerstätten durch Fracking", August 2014

Kontakt

NABU Bundesverband

Referent für Energiepolitik und Klimaschutz

Tel. +49 (0)30.2849[illegible]
Fax +49 (0)30.284984-3521

durch den Bundestag ohne Zustimmungspflicht des Bundesrates beschlossen werden. Der Änderung der Rechtsverordnungen muss der Bundesrat zustimmen; daran wird der Bundestag nicht beteiligt.

Regelungsversäumnisse zum Nachteil von Mensch, Natur und Grundwasser

Mit dem Regelungspaket wird die grundlegende Forderung des NABU nach einem Verbot des Frackings zur Gewinnung von Erdgas und Erdöl nicht erfüllt. Auch eine Mindesttiefe oder ein Mindestabstand zwischen Grundwasser und erzeugten Rissen ist nicht vorgesehen. Fracking in Erdöl- oder Tight-Gas-Lagerstätten soll unabhängig von der Tiefe nicht verboten werden. Fracking in Schiefergaslagerstätten bleibt unterhalb von 3.000 m Tiefe uneingeschränkt zulässig. Oberhalb von 3.000 m bleibt es für Erprobungsmaßnahmen uneingeschränkt zulässig. Das für die kommerzielle Gewinnung vorgesehene Verbot von Fracking in Schiefer- und Kohleflözgaslagerstätten oberhalb von 3.000 m kann durch das Votum einer Expertenkommission überwunden werden.

Erprobungsmaßnahmen sind aus Sicht des NABU nicht zielführend, weil die Erkenntnisse aufgrund der unterschiedlichen Beschaffenheit des Untergrundes nicht von einem auf andere Bohrstandorte übertragbar sind. Jede Erprobung würde damit zu einem neuen Test- und Experimentierfeld. Erst recht lehnt der NABU die Ermöglichung kommerzieller Schiefergasvorhaben durch eine demokratisch nicht legitimierte Expertenkommission ab. Der NABU hält ferner ein klares Verbot der Einleitung von Lagerstättenwasser in den Untergrund für erforderlich.

Gleichwohl begrüßt der NABU grundsätzlich die erklärte Absicht, mit der geplanten Rechtsänderung zumindest strengere Anforderungen an Frackingvorhaben bei der Erdgas- und Erdölgewinnung zu regeln. Die vorgelegten Regelungsentwürfe enthalten eine Reihe notwendiger Klarstellungen, um zumindest die Einhaltung der schon bisher geltenden wasserrechtlichen Anforderungen endlich zu gewährleisten, die in der bisherigen Vollzugspraxis häufig nur unzureichend beachtet wurden. Der NABU begrüßt, dass mit der klaren Regelung zur zwingenden Umweltverträglichkeitsprüfung bei Vorhaben zur Aufsuchung und Gewinnung von Erdgas und Erdöl mittels Fracking und zur Entsorgung von Lagerstättenwasser erstmals eine Beteiligung der Öffentlichkeit verbindlich vorgeschrieben werden soll.

Aus NABU-Sicht reichen die vorgelegten Regelungsentwürfe somit nicht aus, um den Umwelt- und den Gewässerschutz umfassend zu gewährleisten. Sie bleiben hinter dem Versprechen eines Verbotes zumindest der Schiefergasförderung deutlich zurück und schaffen gegenüber dem geltenden Recht sogar teilweise neue Privilegierungen für die Erdgas- und Erdölförderung.

Mindeständerungsbedarf aus NABU-Sicht

Der NABU geht davon aus, dass die politischen Mehrheitsverhältnisse die Kernforderung nach einem Verbot der Fracking-Technologie zur Gewinnung von Erdgas und Erdöl derzeit nicht durchsetzbar machen. Es besteht aber ein breiter Konsens, dass der Schutz des Grundwassers als Lebensgrundlage des Menschen und als Bestandteil des Naturhaushalts absolute Priorität hat. Frackingvorhaben dürfen deshalb nur zugelassen werden, wenn durch ausreichende Genehmi-

gungs- und Überwachungsmaßnahmen sichergestellt ist, dass eine Beeinträchtigung des Grundwassers ausgeschlossen ist.

Der wesentliche Grundgedanke des Regelungspaktes besteht in einem schrittweisen Vorgehen: Frackingvorhaben sollen zunächst nur dort zugelassen werden, wo schädliche Grundwasserveränderungen nicht zu besorgen sind. Außerdem muss der Grundwasserschutz bei der Versenkung von Lagerstättenwasser verbessert werden. Nicht nachvollziehbar und dringend änderungsbedürftig ist, dass die Regelungsentwürfe in der vorgelegten Fassung bezüglich zweier Aspekte sogar zu einer Verschlechterung des Grundwasserschutzes führen würden (dazu nachfolgend 1. und 3.). Vorrangiger Änderungsbedarf besteht daher dem NABU nach vor allem in folgenden Kernpunkten:

1. **Für Frackingvorhaben darf keine Privilegierung geschaffen werden, indem der vorsorgende Grundwasserschutz auf Trinkwasserentnahmen beschränkt wird (§ 13a Abs. 4 Nr. 2 WHGE). Der Besorgnisgrundsatz muss wie bei allen anderen Benutzungen auch für das im Ökosystem verbleibende Grundwasser und Grundwasserentnahmen zur mittelbaren Verwendung in Lebensmitteln (Bewässerung, Viehtränke) gelten.**
2. **Der NABU fordert ein generelles Verbot der untertägigen Ablagerung von Lagerstättenwasser. Zumindest muss sichergestellt werden, dass eine solche Ablagerung nur zugelassen wird, soweit sie dem Stand der Technik entspricht und wenn sie in ausgeförderte Lagerstätten erfolgt.**
3. **Für bestehende Lagerstättenwasserversenkungen, die den Anforderungen an den Grundwasserschutz nicht genügen, darf kein Bestandsschutz geschaffen werden, der weit über den üblichen wasserrechtlichen Bestandsschutz hinausgeht.**
4. **Falls Fracking in Schiefergaslagerstätten durch Bundesrecht überhaupt zugelassen wird, muss sichergestellt werden, dass die Länder im Rahmen ihrer Ermessensausübung die Erlaubnis dafür generell ablehnen dürfen. Die Zahl zulässiger Erprobungsvorhaben muss durch Bundesrecht auf ein Erprobungsvorhaben für eine geologische Formation beschränkt werden. Kommerzielle Vorhaben dürfen nicht zugelassen werden, solange deren Unbedenklichkeit nicht durch demokratisch legitimierte Organe unter Anhörung der beteiligten Kreise und der Öffentlichkeit auf Grundlage ausreichender Untersuchungen bewertet und die dabei einzuhaltenden Standards festgelegt worden sind.**
5. **Frackingvorhaben in geringerer Tiefe als 3.000 m sollten generell verboten werden, um sicher zu stellen, dass zwischen den erzeugten Rissen und dem tiefsten nutzbaren Grundwasserleiter eine wirksame geologische Barriere vorhanden ist.**

Schließlich sollten folgende Lücken der Entwürfe geschlossen werden, um einen effektiven Grundwasserschutz sicherzustellen:

6. **Der NABU fordert die Ausdehnung des generellen Verbotes von Fracking und der untertägigen Ablagerung von Lagerstättenwasser in Schutzgebieten auf ausgewiesene Vorranggebieten für die Trinkwassergewinnung und auf alle Gewässer für die Entnahme von Trinkwasser im Sinne der EU-Wasserrahmenrichtlinie sowie einen Umgebungs-**

schutz für alle Verbotszonen. Außerdem muss in Natura 2000-Gebieten auch Fracking in Erdöl- und Tight-Gas-Lagerstätten verboten werden.

7. **Die Effektivität der UVP muss gewährleistet werden. Sie muss frühzeitig vor Errichtung des Bohrplatzes erfolgen. Eine auf den Bohrstandort insgesamt bezogene UVP darf nicht dadurch umgangen werden, dass eine einfache Aufsuchungsbohrung erst später als Fracking- oder Gewinnungsbohrung umgewidmet wird. Nach Abschluss der Bohrung und vor dem Frackingvorgang sollte eine ergänzende UVP stattfinden (gestufte UVP), um die Umweltauswirkungen des Fracking beurteilen zu können. Die Übergangsvorschrift muss die Vorgaben der UVP-Richtlinie einhalten.**
8. **Der NABU fordert die Einführung eines bergrechtlichen Bewirtschaftungsermessens für die Erlaubnis zur Aufsuchung und Gewinnung von Kohlenwasserstoffen und die Zulassung von Tiefbohrvorhaben zu diesen Zwecken.**
9. **Der NABU fordert, den Stand der Technik als generelles Anforderungsniveau für Errichtung und Betrieb von Tiefbohrungen festzulegen und durch Rechtsverordnung auf Grundlage des Wasserrechts zu konkretisieren. Die Einhaltung dieses Anforderungsniveaus muss durch die Klarstellung flankiert werden, dass alle Tiefbohrungen einer wasserrechtlichen Erlaubnis bedürfen.**

Erläuterungen

Zu 1. Keine Einschränkung des vorsorgenden Grundwasserschutzes

Für Frackingvorhaben darf keine Privilegierung geschaffen werden, indem der vorsorgende Grundwasserschutz auf Trinkwasserentnahmen beschränkt wird (§ 13a Abs. 4 Nr. 2 WHGE). Der Besorgnisgrundsatz muss wie bei allen anderen Benutzungen auch für das im Ökosystem verbleibende Grundwasser und Grundwasserentnahmen zur mittelbaren Verwendung in Lebensmitteln (Bewässerung, Viehtränke) gelten. Darüber hinaus muss der Besorgnisgrundsatz in Bezug auf etwaige Grundwasserverunreinigungen bei Störfällen sowie etwaige großräumige Auswirkungen oder Langzeitwirkungen konkretisiert werden.

Nach dem WHG-Entwurf setzt die für das Aufbrechen von Gestein unter hydraulischem Druck und die Ablagerung von Lagerstättenwasser erforderliche wasserrechtliche Erlaubnis voraus, dass im Einzugsbereich von Stellen zur Entnahme von Wasser für die öffentliche Wasserversorgung oder zur unmittelbaren Verwendung in Lebensmitteln eine nachteilige Veränderung der Wasserbeschaffenheit nicht zu besorgen ist (§ 13a Abs. 4 Nr. 2 WHGE). Damit wird klargestellt, dass hier der wasserrechtliche Besorgnisgrundsatz gilt. Zugleich wird er auf den Einzugsbereich von Trinkwassergewinnungen „fokussiert" (S. 29 der Begründung), also hierauf beschränkt.

Die Beschränkung des wasserrechtlichen Besorgnisgrundsatzes auf den Einzugsbereich von Trinkwassergewinnungen beinhaltet eine im Wasserrecht einzigartige Privilegierung von Fracking zur Erdgas- und Erdölgewinnung. Denn für alle anderen Grundwasserbenutzungen gilt der Besorgnisgrundsatz uneingeschränkt (§ 48 WHG). Zwar gelten im Einzugsbereich von Trinkwassernutzungen wegen deren besonderer Empfindlichkeit besonders strenge Anforderun-

gen. Der Besorgnisgrundsatz gilt jedoch zum Beispiel auch für Wasserentnahmen zur mittelbaren Lebensmittelherstellung, etwa für Einzugsbereiche von Entnahmestellen für die Bewässerung landwirtschaftlicher Flächen oder zum Zweck der Viehtränke. Er gilt ferner völlig unabhängig von konkreten Benutzungen schon für Grundwasser an sich als Bestandteil des Naturhaushalts sowie für etwaige künftige Grundwassernutzungen, auch wenn das Grundwasser zurzeit nicht für Wasserentnahmen genutzt wird. Das ist insbesondere für Getränkehersteller wie Mineralwasserunternehmen und Brauereien wichtig. Sie sind für künftige Neugründungen, Expansionen oder Standortwechsel auf die Reinheit des Grundwassers auch außerhalb von Wasserschutzgebieten und Vorranggebieten für die Trinkwasserversorgung angewiesen, weil solche Gebiete nur für die öffentliche Wasserversorgung ausgewiesen werden können. In der Rechtsprechung ist ferner seit langem anerkannt, dass der Besorgnisgrundsatz als allgemeiner Grundsatz des Wasserrechts selbst dann gilt, wenn gar keine Benutzung vorliegt.[2]

Der Entwurf bleibt hier hinter dem geltenden Recht und früheren Entwürfen zurück, indem er die Geltung des wasserrechtlichen Besorgnisgrundsatzes auf Trinkwasserentnahmen beschränkt. Der vorsorgende Grundwasserschutz wird damit außerhalb der Einzugsbereichen für Trinkwassergewinnungen zum Schutz des Naturhaushalts und zum Schutz von Wasserentnahmen in der Landwirtschaft zur mittelbaren Lebensmittelgewinnung praktisch aufgegeben.

Diese Privilegierung der Erdgas- und Erdölgewinnung mittels Fracking und die Versenkung von Lagerstättenwasser sind nicht akzeptabel.

Der Besorgnisgrundsatz verlangt ferner die Berücksichtigung etwaiger Grundwasserverunreinigungen bei Störfällen sowie etwaiger großräumiger Auswirkungen oder Langzeitwirkungen.[3] Das sollte zur Gewährleistung eines effektiven Vollzuges klargestellt werden.

§ 13a Abs. 4 Nr. 2 und Abs. 5 Nr. 2 WHG müssen deshalb so gefasst werden, dass eine Erlaubnis jeweils nur erteilt werden darf, wenn (Änderungen unterstrichen)

> *„2. eine nachteilige Veränderung der Wasserbeschaffenheit nicht zu besorgen und insbesondere im Einzugsbereich von Trinkwassergewinnungen praktisch ausgeschlossen ist. Das gilt auch bezüglich etwaiger großräumiger oder langfristiger Auswirkungen sowie bei Störfällen."*

Zu 2. Lagerstättenwasserentsorgung nach dem Stand der Technik

Der NABU fordert ein generelles Verbot der untertägigen Ablagerung von Lagerstättenwasser. Zumindest muss sichergestellt werden, dass eine solche Ablagerung nur

---

2 *BVerwG*, Urteil vom 16.11.1973, Az.: IV C 44/69, NJW 1974, 815, 817 (Tankwagenunfall).

3 Vgl. nur *Czychowski/Reinhardt*, WHG, 11. Aufl. 2014, § 32, Rn. 39 und 41.

zugelassen wird, soweit sie dem Stand der Technik entspricht und wenn sie in ausgeförderte Lagerstätten erfolgt.

Die Regelungsentwürfe sehen vor, dass Lagerstättenwasser nur in druckabgesenkte kohlenwasserstoffhaltige Gesteinsformationen eingebracht werden darf, die einen sicheren Einschluss gewährleisten. Dabei ist der Stand der Technik einzuhalten. Diese Anforderung soll als Bergverordnung geregelt (§ 22c Abs. 1 Satz 3 und Abs. 3 ABBergVE) und durch einen Verweis auf die Bergverordnung in das Wasserhaushaltsgesetz aufgenommen werden (§ 13a Abs. 5 WHGE).

Die Regelungsentwürfe gehen damit davon aus, dass die untertägige Ablagerung des Lagerstättenwassers alternativlos ist. Es werden auch keine Anforderungen an die Behandlung des Lagerstättenwassers vor der Ablagerung gestellt. Nur beim Einbringen selbst soll der Stand der Technik einzuhalten sein.

Der NABU fordert ein generelles Verbot der untertägigen Ablagerung von Lagerstättenwasser. Zumindest muss geprüft und im Rahmen einer Rechtsverordnung festgelegt werden, ob und inwieweit der Stand der Technik eine untertägige Ablagerung überhaupt zulässt und ob und inwieweit das Lagerstättenwasser vor einer untertägigen Ablagerung behandelt und gereinigt werden muss.

Dafür ist der Erlass einer wasserrechtlichen Rechtsverordnung erforderlich; die Regelung durch Bergverordnung reicht nicht aus. Denn der Stand der Technik ist im Wasserrecht, aber nicht im Bergrecht definiert (§ 3 Nr. 11 WHG) und die zur Festlegung des Standes der Technik erforderliche Anhörung der beteiligten Kreise wird im Wasserrecht, aber nicht im Bergrecht verlangt (§ 23 Abs. 1 und 2 WHG im Unterschied zu § 68 BBergG).

Ferner ist es unzureichend, dass es für die Zielhorizonte einer Lagerstättenwasserversenkung ausreichen soll, dass diese „kohlenwasserstoffhaltig" sind (§ 22c Abs. 1 ABBergV). Damit würde bereits ein geringer Kohlenwasserstoffgehalt genügen. Die Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG verlangt dagegen, dass Lagerstättenwasser nur in ausgeförderte Lagerstätten oder in geologische Formationen eingeleitet werden darf, die aus natürlichen Gründen für andere Zwecke auf Dauer ungeeignet sind.[4]

Regelungstechnisch ungewöhnlich und verfassungsrechtlich bedenklich ist, dass die wasserrechtlichen Anforderungen nach der vorgesehenen Regelung in einer Bergverordnung des Bundeswirtschaftsministers sogar ohne Zustimmung des Umweltministeriums erlassen und geändert werden können sollen.[5] Da über die Änderungen des WHG und der ABBergV in verschiedenen Verfahren entschieden wird, kann es vorkommen, dass der Bundestag eine Regelung beschließt, deren Inhalt noch gar nicht feststeht. Denn möglicherweise ist noch offen, ob und in welcher Fassung der Bundesrat die ABBergV billigen wird. Die Regelung im WHG ist damit ein **Blankoscheck für den Verordnungsgeber**. Sie bleibt ein Torso, wenn der Bundesrat die Änderung der ABBergV ablehnt, und übt somit unangemessenen Druck auf den

---

[4] Art. 11 Abs. 3 Buchst. j) Anstrich 1 der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG.

[5] § 68 Abs. 2 und Abs. 3 Nummer 1 in Verbindung mit§ 66 Satz 1 Nummer 5, 6, 7 und 9 Bundesberggesetz und Seite 10 der Entwurfsbegründung.

Bundesrat aus, die von der Bundesregierung vorgeschlagene Regelung zu akzeptieren. Schließlich widerspricht es der Ressortverantwortung des Umweltministeriums, wenn die Anforderungen an den Grundwasserschutz allein durch den Wirtschaftsminister im Rahmen von Bergverordnungen konkretisiert werden. Die Regelung sollte deshalb unmittelbar im WHG erfolgen.

Die Regelung sollte ferner auf die Entsorgung von Lagerstättenwasser aus der Aufsuchung oder Gewinnung von Erdöl oder Erdgas beschränkt werden; für Erdwärme besteht hier kein besonderer Regelungsbedarf, weil das Thermalwasser nicht aus Kohlenwasserstofflagerstätten stammt, deshalb in der Regel weniger Schadstoffe enthält und ohnehin in die Formation, aus der es stammt, wiedereingeleitet wird.[6]

§ 13a Abs. 5 Nr. 1 WHGE sollte deshalb wie folgt gefasst werden:

> *„Eine Erlaubnis für eine Benutzung nach § 9 Abs. 2 Nr. 4 darf im Falle der Einleitung von Stoffen aus der Aufsuchung oder Gewinnung von Erdöl oder Erdgas nur erteilt werden,*
>
> *1. soweit die untertägige Ablagerung dem Stand der Technik entspricht; der Stand der Technik ist bis spätestens 01.01.2017 durch Rechtsverordnung nach § 23 Absatz 1 Nummer 3 zu bestimmen,*
>
> *2. wenn sichergestellt ist, dass die Einleitung ausschließlich in geologische Formationen erfolgt, aus denen Kohlenwasserstoffe oder andere Stoffe gewonnen worden sind, oder in geologische Formationen, die aus natürlichen Gründen für andere Zwecke auf Dauer ungeeignet sind,*
>
> *3. wenn die Einleitung in eine druckabgesenkte Gesteinsformation erfolgt, die einen sicheren Einschluss gewährleistet, und*
>
> *4. wenn eine nachteilige Veränderung der Wasserbeschaffenheit nicht zu besorgen und insbesondere im Einzugsbereich von Trinkwassergewinnungen praktisch ausgeschlossen ist. Das gilt auch bezüglich etwaiger großräumiger oder langfristiger Auswirkungen sowie bei Störfällen."*

Zu 3. Kein Bestandsschutz für ungeeignete Lagerstättenwasserversenkungen

Für bestehende Lagerstättenwasserversenkungen, die den Anforderungen an den Grundwasserschutz nicht genügen, darf kein Bestandsschutz geschaffen werden, der weit über den üblichen wasserrechtlichen Bestandsschutz hinausgeht.

Mit den Regelungsentwürfe soll klargestellt werden, dass die Versenkung von Lagerstättenwasser einer wasserrechtlichen Erlaubnis bedarf (§ 9 Abs. 2 Nr. 4 WHGE). Außerdem sollen die Anforderungen erstmals Anforderungen konkretisiert werden (§ 22c Abs. 1 Satz 3 ABBergVE, § 13a Abs. 5 WHGE). Für bestehende Anlagen, für die ein bestandskräftig zugelassener Betriebsplan

[6] Vgl. Art. 11 Abs. 3 Buchst. j) Satz 2 der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG.

vorliegt, soll jedoch auf eine wasserrechtliche Erlaubnis verzichtet und von einer wasserrechtlichen Prüfung abgesehen werden (§ 104a WHGE und S. 37 der Begründung).

Der Verzicht auf die Erteilung einer wasserrechtlichen Erlaubnis für bestehende Anlagen ist nicht nachvollziehbar. Nach der Gesetzesbegründung wird die Erlaubnispflicht ausdrücklich nicht neu begründet, sondern lediglich klargestellt. Damit ist schon nach geltendem Recht eine wasserrechtliche Erlaubnis für solche Lagerstättenwasserversenkungen erforderlich. Gleichwohl sollen bestehende Anlagen, die noch nicht einmal über die bereits bisher erforderliche wasserrechtliche Erlaubnis verfügen und damit formell illegal sind, auch künftig von wasserrechtlichen Anforderungen verschont werden.

Damit wird formell illegalen Anlagen ein deutlich weiter reichender Bestandsschutz zugebilligt als solchen Anlagen, die bereits bisher über eine wasserrechtliche Erlaubnis verfügen. Denn eine wasserrechtliche Erlaubnis ist regelmäßig sowie aus besonderem Anlass zu überprüfen und, soweit erforderlich, anzupassen (§ 100 Abs. 2 WHG). Sie ist kraft Gesetzes widerruflich (§ 18 Abs. 1 WHG) und kann jederzeit mit nachträglichen Auflagen versehen werden (§ 13 Abs. 1 WHG).

Durch die vorgesehene Übergangsregelung wird bisherigen Versenkbohrungen damit ein neuartiger und weit reichender Bestandsschutz verschafft, den ihnen das geltende Recht bisher nicht einräumt. Ihre Nutzung wird damit ohne Not dauerhaft zementiert. Die Unternehmen werden keinen Bedarf für neue Versenkbohrungen haben, solange die Erdgas- und Erdölförderung in Deutschland weiter zurückgeht. Wenn für neue Versenkbohrungen zusätzliche Anforderungen geschaffen und gleichzeitig für bestehende Anlagen ein zeitlich und sachlich unbeschränkter Bestandsschutz gewährt wird, wird kein Unternehmen eine bisher genutzte Versenkbohrung aufgeben, auch wenn diese die gebotenen Anforderungen an den Grundwasserschutz nicht erfüllt. **Die Übergangsvorschrift bewirkt damit im Ergebnis genau das Gegenteil des mit den neuen Anforderungen verfolgten Regelungszwecks.**

Die Übergangsregelung widerspricht ferner den Anforderungen der schon seit 2003 anzuwendenden EU-Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG. Diese verlangt, dass Lagerstättenwasser sowohl zu technischen Zwecken als auch zur Beseitigung nur unter Festlegung entsprechender Bedingungen in bestimmte geologische Formationen eingeleitet werden darf.[7] Spätestens seither hätte diese Anforderung schon aus europarechtlichen Gründen im Rahmen des wasserrechtlichen Erlaubnisverfahrens umgesetzt werden müssen.[8] **Der mit der Übergangsvorschrift gewährte Bestandsschutz verletzt damit auch europarechtliche Vorgaben.**

Notwendig ist deshalb, gerade diejenigen Lagerstättenwasserversenkungen, für die bisher keine wasserrechtliche Erlaubnis erteilt wurde, unverzüglich in einem Erlaubnisverfahren darauf hin zu prüfen, ob die wasserrechtlichen Anforderungen erfüllt sind. Müssen bestehende Lagerstättenversenkungen aus Gründen des vorsorgenden Grundwasserschutzes aufgegeben werden bietet das geltende Recht ausreichende Möglichkeiten, den Unternehmen den notwendigen Bestandsschutz zu gewähren. Um eine Überprüfung und Anpassung sicherzustellen, sollten ange-

---

[7] Art. 11 Abs. 3 Buchst. j) Anstrich 1 der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG.

[8] Vgl. § 82 Abs. 3 und Abs. 6 Satz 2 in Verbindung mit §§ 47 und 48 WHG.

messene Übergangsfristen geregelt werden, innerhalb derer die Unternehmen neue, dem Stand der Technik entsprechende Entsorgungswege vorhalten können.

Der besondere Bestandsschutz in § 104a WHGE sollte deshalb gestrichen und stattdessen folgende Übergangsregelung getroffen werden:

> *„§ 104a Übergangsregelung*
>
> *Soweit Benutzungen nach § 9 Abs. 2 Nr. 3 oder Nr. 4 zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Vorschriften bereits begonnen worden oder zugelassen sind, ist im Rahmen der Überwachung sicher zu stellen, dass die Anforderungen dieses Gesetzes spätestens bis zum 31.12.2016 umgesetzt sind. Ist die wasserrechtliche Erlaubnis bis zu diesem Zeitpunkt nicht erteilt, sind die Fortsetzung der Benutzung zu untersagen und die erforderlichen Maßnahmen anzuordnen."*

Zu 4. Schiefergasvorhaben klar beschränken

Falls Fracking in Schiefergaslagerstätten durch Bundesrecht überhaupt zugelassen wird, muss sichergestellt werden, dass die Länder im Rahmen ihrer Ermessensausübung die Erlaubnis dafür generell ablehnen dürfen. Die Zahl zulässiger Erprobungsvorhaben muss durch Bundesrecht auf ein Erprobungsvorhaben für eine geologische Formation beschränkt werden. Kommerzielle Vorhaben dürfen nicht zugelassen werden, solange deren Unbedenklichkeit nicht durch demokratisch legitimierte Organe unter Anhörung der beteiligten Kreise und der Öffentlichkeit auf Grundlage ausreichender Untersuchungen bewertet und die dabei einzuhaltenden Standards festgelegt worden sind.

Zwar sieht das Regelungspaket ein Verbot von Fracking in Schiefer- oder Kohleflözgestein oberhalb von 3.000 m Tiefe vor (§ 13a Abs. 1 Nr. 1 WHGE).

Dieses Verbot soll aber von vornherein nicht gelten für Erprobungsmaßnahmen, mit dem Zweck, die Auswirkungen der Maßnahmen auf die Umwelt wissenschaftlich zu erforschen (§ 13a Abs. 2 WHGE). **Die Zahl der zulässigen Erprobungsvorhaben wird nicht beschränkt.**[9] **Ob und wodurch sich eine solche Erprobungsmaßnahme von einer gewöhnlichen Aufsuchung unterscheidet, insbesondere ob und inwieweit die Zulassung einer Erprobungsmaßnahme von der Durchführung eines bestimmten Untersuchungsprogramms abhängig gemacht werden kann oder muss, ist nicht geregelt.** Nach der Entwurfsbegründung genügt es, wenn der Antragsteller den Behörden den wissenschaftlichen Zweck darlegt; ihm steht es nicht entgegen, wenn das Vorhaben zugleich der Erforschung förderbarer Potenziale dient (S. 26 der Begründung).

---

[9] Dagegen wird im sog. Kohlendioxid-Speicherungsgesetz (KSpG bzw. CCS-Gesetz) die Zulassung von Erprobungsvorhaben durch Obergrenzen für die zulässigen Speichervolumina beschränkt (§ 2 Abs. 2 KSpG).

Die Erprobungsmaßnahmen sollen durch eine unabhängige Expertenkommission wissenschaftlich begleitet und ausgewertet werden. Sie soll hierzu und zum Stand der Technik ab Juni 2018 halbjährlich Erfahrungsberichte erstellen. Die Expertenkommission setzt sich aus Vertretern von sechs wissenschaftlichen Einrichtungen zusammen (§ 13a Abs. 6 WHGE). Die Berichte der Kommission sollen den zuständigen Behörden und der Öffentlichkeit die Erfahrungen über die Auswirkungen des Fracking vermitteln und behördliche Entscheidungen über die Erteilung von Erlaubnissen auf eine wissenschaftliche Basis stellen (S. 30 der Begründung).

Lediglich nach der Entwurfsbegründung sollen Bürger an den Erprobungsstandorten kontinuierlich vor Ort über den Verlauf und die Ergebnisse der Erprobungen unterrichtet werden. Ihnen soll im Rahmen eines Begleitprojekts die Möglichkeit zur Auswahl von Experten eingeräumt werden, um die Ergebnisse fachlich bewerten zu können. Ferner soll die Förderung von Forschungsvorhaben mit öffentlichen Mitteln unter der Voraussetzung ermöglicht werden, dass die Unternehmen die Erprobungsmaßnahmen auf eigene Kosten durchführen und die relevanten Daten und Ergebnisse offen und vollumfänglich zur Verfügung stellen (S. 30 der Begründung). **Im Gesetzestext finden sich dazu keine Regelungen.**

Für kommerzielle Vorhaben soll die zuständige Behörde eine Erlaubnis erteilen können, wenn eine Expertenkommission in einem Bericht Frackingvorhaben in einer geologischen Formation mehrheitlich als grundsätzlich unbedenklich einstuft. Sie bestimmt selbst, für welche geologische Formation ihr Bericht gilt (§ 13a Abs. 7 Nr. 1 WHGE). **Nach der Begründung soll die Behörde kommerzielle Vorhaben nur „im Einzelfall" zulassen können (S. 31 der Begründung). Im Gesetzestext findet sich diese Einschränkung dagegen nicht.** Einzige zusätzliche Beschränkung bei Schiefer- und Kohleflözgasvorhaben gegenüber Frackingvorhaben zur Erdöl- oder Tight-Gas-Gewinnung ist dann die Beschränkung auf die Verwendung nicht wassergefährdender Gemische als Frac-Flüssigkeiten (§ 13a Abs. 7 Nr. 2 WHGE).

Der im Bergrecht verankerte Rechtsanspruch auf Aufsuchungserlaubnisse und Betriebsplanzulassungen sowie die bergrechtliche Rohstoffsicherungsklausel sollen unverändert bestehen bleiben.

Die geplanten Regelungen für Schiefergasvorhaben bieten damit keine Gewähr dafür, dass Zahl und Umfang künftiger Schiefergasvorhaben effektiv beschränkt werden können. Erdöl- und Erdgasunternehmen können ihre ohnehin notwendigen Aufsuchungsmaßnahmen als Erprobungsmaßnahmen bezeichnen. Je nach den Ambitionen des Unternehmens können von den Unternehmen selbst zu definierende wissenschaftliche Untersuchungen durchgeführt werden, um Akzeptanz für ihr Vorhaben zu schaffen. Unternehmen können aber auch Erlaubnisfelder unter dem Vorwand der Durchführung von Erprobungsmaßnahmen beantragen, in Wirklichkeit aber für sich reservieren wollen in der Hoffnung, dass die jeweilige geologische Formation ohne besondere eigene wissenschaftliche Untersuchungen von der Expertenkommission als grundsätzlich unbedenklich eingestuft wird. Denn wenn die Expertenkommission beispielsweise für die gesamte norddeutsche Tiefebene oder für nur allgemein bezeichnete Lagerstättentypen in unterschiedlichen Gebieten und Bundesländern feststellt, dass der Einsatz der Fracking-Technologie grundsätzlich unbedenklich ist, können in diesen Formationen kommerzielle Vorhaben in beliebiger Zahl und Größe zugelas-

sen werden. Mit der Feststellung der Expertenkommission ist damit das vermeintliche Schiefergasverbot für die gesamte in dem Bericht bezeichnete geologische Formation hinfällig.

Mit dem Regelungspaket Fracking kann damit die Zahl der Schiefergasvorhaben und die Zahl der lokalen Konflikte schon während der Erprobungsphase kaum begrenzt werden, weil die Unternehmen versuchen werden, sich schon im Vorgriff auf eine künftige Freigabe der jeweiligen geologischen Formation möglichst große Felder zu sichern.

Das Regelungspaket lässt insbesondere offen, ob es zulässig ist, wenn Behörden aus grundsätzlichen, z.B. aus energiepolitischen Erwägungen schon keine Erprobungsvorhaben und/oder jedenfalls keine kommerziellen Vorhaben zulassen. Dafür spricht zwar das wasserrechtliche Bewirtschaftungsermessen. Dieses steht aber nach wie vor dem bergrechtlichen Rechtsanspruch auf Aufsuchungserlaubnisse und Betriebsplanzulassungen sowie die bergrechtliche Rohstoffsicherungsklausel gegenüber. Darauf werden sich die Unternehmen wie bisher berufen und eine entsprechende Einschränkung des wasserrechtlichen Bewirtschaftungsermessens einfordern.

Das Regelungspaket Fracking schafft damit keine Rechtssicherheit für einen länderspezifischen Verzicht auf Schiefergasvorhaben oder deren effektive Begrenzung.

Zugleich entzieht sich die Bundesregierung ihrer Verantwortung zur Regelung, ob und unter welchen Voraussetzungen die mit dem Fracking in Schiefergestein verbundenen Risiken hingenommen werden können. Sie delegiert die grundsätzliche Entscheidung der Zulassung kommerzieller Schiefergasvorhaben auf ein Expertengremium ohne jegliche demokratische Legitimation und überlässt es dann den Landesbehörden, die Ergebnisse der durchgeführten Untersuchungen auszuwerten und die verbleibenden Risiken zu bewerten.

Der NABU spricht sich klar gegen Schiefergasvorhaben einschließlich Erprobungsvorhaben aus. Selbst bei potenzieller Unbedenklichkeit der Frac-Flüssigkeiten können natürlich im Boden vorkommende Giftstoffe, die durch das Fracking-Verfahren mobilisiert werden, eine erhebliche Gefahr darstellen. Aus unserer Sicht sind die Ergebnisse nach Veröffentlichung der Ergebnisse der Gutachten des Umweltbundesamtes[10] von einem Forschungsvorhaben auf andere aufgrund der unterschiedlichen Bedingungen vor Ort nicht übertragbar. Jedes Bohrloch würde damit zu einem neuen Test- und Experimentierfeld mit ungewissem Ausgang für Mensch, Natur und Grundwasser. Wenn Fracking überhaupt erlaubt werden soll, sollten Erprobungsmaßnahmen zur Erforschung der Auswirkungen des Fracking auf das Grundwasser und zur Festlegung des Standes der Technik zunächst an den bestehenden Standorten, an denen Fracking im Tight Gas fortgesetzt werden soll, durchgeführt und ausgewertet werden.

Wenn der Bund gleichwohl Erprobungsmaßnahmen für Schiefergasvorhaben zulassen will, sollte zumindest klargestellt werden, dass die Länder Erprobungsmaßnahmen aus grundsätzlichen Überlegungen ablehnen und maximal ein Vorhaben je geologischer Formation erlauben dürfen. Für dieses muss sichergestellt werden, dass besondere Untersuchungen mit klar definierten For-

---

[10] Vgl. Umweltbundesamt 2012, Teil I http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltauswirkungen-von-fracking-bei-aufsuchung und Umweltbundesamt 2014,Teil II http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/gutachten-2014-umweltauswirkungen-von-fracking-bei

schungszwecken durchgeführt und die Ergebnisse dieser Untersuchungen ausgewertet und veröffentlicht werden. Für die laut Begründung vorgesehenen Maßnahmen zur öffentlichen Begleitung von Erprobungsvorhaben müssen die gesetzlichen Voraussetzungen geregelt werden.

Bevor kommerzielle Vorhaben in der jeweiligen geologischen Formation zugelassen werden, muss von demokratisch legitimierten Stellen, nämlich der Bundes- oder der Landesregierung unter Abwägung öffentlicher Interessen, auf Grundlage der Ergebnisse der Erprobungsvorhaben durch Rechtsverordnung festgestellt werden, in welcher geologischen Formation und unter welchen Voraussetzungen eine Erlaubnis erteilt werden kann.

Für Erprobungsvorhaben sollte deshalb § 13 a Abs. 2 WHGE wie folgt ergänzt werden (Änderung unterstrichen):

> *„(2) Abweichend von Absatz 1 Nummer 1 kann die zuständige Behörde eine Erlaubnis erteilen für nicht mehr als ein repräsentatives Erprobungsvorhaben innerhalb einer geeigneten geologischen Formation mit dem Zweck, die Auswirkungen der Maßnahmen auf die Umwelt, insbesondere den Untergrund und den Wasserhaushalt, wissenschaftlich zu erforschen. Im Rahmen ihrer Ermessensausübung entscheidet die zuständige Behörde nach Anhörung der Expertenkommission gemäß Absatz 6 sowie einer vom Antragsteller durchgeführten frühen Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 25 Abs. 3 VwVfG unter Berücksichtigung von wasserwirtschaftlichen und energiepolitischen Belangen insbesondere*
>
> *1. darüber, ob überhaupt und gegebenenfalls für welchen Standort und unter welchen weiteren Voraussetzungen eine Erlaubnis für ein Erprobungsvorhaben erteilt wird,*
> *2. dass und welche Maßnahmen zum Zweck der Erforschung der Auswirkungen der Maßnahmen auf die Umwelt, insbesondere den Untergrund und den Wasserhaushalt, durchzuführen sind,*
> *3. dass und wie die Ergebnisse der Untersuchungen und der Auswertungen der Expertenkommission der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden, und*
> *4. dass und wie den Bürgern in der Umgebung des jeweiligen Erprobungsstandortes im Rahmen eines Begleitprojekts die Möglichkeit zur Auswahl von Experten eingeräumt wird, um die Ergebnisse fachlich bewerten zu können."*

Für kommerzielle Vorhaben sollte § 13 a Abs. 7 Satz 1 wie folgt geändert werden (Änderungen unterstrichen):

> *„(7) Abweichend von § 13a Absatz 1 Nummer 1 kann die zuständige Behörde eine Erlaubnis erteilen, wenn (...)*

1. dies durch Rechtsverordnung nach § 23 Abs. 1 Nr. 3 zugelassen worden ist und darin die für die jeweilige geologische Formation geltenden Anforderungen geregelt sind, insbesondere zur Einhaltung des Standes der Technik, (...).“

Um die Wirksamkeit der geplanten wasserrechtlichen Regelungen zu gewährleisten, darf das ausschließlich für das Wasserrecht vorgesehene Bewirtschaftungsermessen nicht durch bergrechtliche Rechtsansprüche und die Rohstoffsicherungsklausel eingeschränkt und unterlaufen werden können. Dafür wäre die Einführung eines bergrechtlichen Bewirtschaftungsermessens für Erdgas und Erdöl am besten geeignet (dazu unten 8.). Zumindest sollte im Bergrecht durch Verweis auf die vorgesehenen wasserrechtlichen Maßstäbe klargestellt werden, dass diese auch im Bergrecht uneingeschränkt zu beachten sind.

Sofern kein bergrechtliches Bewirtschaftungsermessen gemäß Nr. 8 eingeführt wird, sollten deshalb die bergrechtlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufsuchungserlaubnis in § 11 BBergG um folgenden Absatz 2 ergänzt werden:

„(2) Soweit die im Arbeitsprogramm vorgesehenen Maßnahmen Benutzungen gemäß § 9 Absatz 2 Nummer 3 des Wasserhaushaltsgesetzes umfassen oder für die Aufsuchung oder eine spätere Gewinnung nach Einschätzung der zuständigen Behörde mit solchen Benutzungen zu rechnen ist, gilt § 13a des Wasserhaushaltsgesetzes für die Erteilung der Erlaubnis nach § 7 dieses Gesetzes entsprechend.“

Sofern kein bergrechtliches Bewirtschaftungsermessen gemäß Nr. 8 eingeführt wird, sollten die bergrechtlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Rahmenbetriebsplans in § 52 Abs. 2 a BBergG um folgenden Satz 4 ergänzt werden:

„(2) (...) Soweit die im Rahmenbetriebsplan vorgesehenen Maßnahmen Benutzungen gemäß § 9 Absatz 2 Nummer 3 des Wasserhaushaltsgesetzes umfassen, gilt § 13a des Wasserhaushaltsgesetzes für die Zulassung des Rahmenbetriebsplans entsprechend.“

Zu 5. Fracking-Verbote ausweiten und Mindestabstand regeln

Frackingvorhaben in geringerer Tiefe als 3.000 m sollten generell verboten werden, um sicher zu stellen, dass zwischen den erzeugten Rissen und dem tiefsten nutzbaren Grundwasserleiter eine wirksame geologische Barriere vorhanden ist.

Die Regelungsentwürfe enthalten kein echtes Frackingverbot. Unterhalb von 3.000 m Tiefe soll Fracking in allen Lagerstättentypen uneingeschränkt zulässig bleiben. Oberhalb von 3.000 m Tiefe soll Fracking zur Gewinnung von Erdöl sowie zur Gewinnung von Erdgas in Sandsteinen (Tight Gas) uneingeschränkt zulässig bleiben.

Der NABU fordert aus Gründen des Gewässer- und Klimaschutzes ein vollständiges Verbot von Fracking zur Gewinnung fossiler Brennstoffe wie Erdgas. Um die Klimaziele zu erreichen, müssen fossile Brennstoffe im Boden bleiben. Technologien, die wie das Fracking mit Risiken für das Grundwasser verbunden sind, sollten allenfalls für zukunftsweisende erneuerbare Energien wie die Tiefengeothermie weiterentwickelt werden.

Aus Gründen des vorsorgenden Gewässerschutzes sollten zumindest klare Verbotsregelungen für Fracking zur Gewinnung von Erdgas oder Erdöl in geringen Tiefen getroffen werden. Eine wirksame geologische Barriere zwischen gefrackten Bereichen und dem tiefsten nutzbaren Grundwasserleiter ist die Mindestvoraussetzung, um eine Besorgnis für das Grundwasser ausschließen zu können. In Fachkreisen wird ein Mindestabstand von 1.000 m zwischen den durch Fracking erzeugten Rissen und der Untergrenze des tiefsten nutzbaren Grundwasserleiters für erforderlich gehalten. Bei geringeren Abständen muss im Einzelnen nachgewiesen werden, dass die geologische Barriere dennoch vergleichbar wirksam ist. Diese Anforderungen sind bereits in dem auf Basis des geltenden Rechts erarbeiteten, aber bislang nicht beschlossenen Entwurf eines UVP-Fracking-Erlasses in Niedersachsen enthalten.[11]

Vor diesem Hintergrund sollte die im Regelungspaket vorgesehene 3.000-Meter-Grenze zwischen Erdoberfläche und aufgebrochenem Gestein als genereller Mindestabstand für Frackingvorhaben geregelt werden. Dieser Mindestabstand sollte allenfalls im Rahmen von Erprobungsmaßnahmen unter den Voraussetzungen des Absatz 2 unterschritten werden dürfen, wenn gleichzeitig die Anzahl der Erprobungsvorhaben beschränkt und eine entsprechende Öffentlichkeitsbeteiligung gewährleistet wird (siehe ad 4.).

§ 13 a Abs. 1 Nr. 1 WHG sollte deshalb so gefasst werden, dass eine Erlaubnis für eine Gewässerbenutzung nach § 9 Abs. 2 Nr. 3 und 4 zu versagen ist, wenn (Änderungen unterstrichen)

> *„1. eine ausreichende geologische Barriere nicht vorhanden oder ihre Wirksamkeit durch das Aufbrechen von Gestein beeinträchtigt wird; davon ist insbesondere auszugehen, wenn zur Aufsuchung oder Gewinnung von Erdgas oder Erdöl Gestein oberhalb von 3.000 m Tiefe aufgebrochen werden soll, ...“*

Zu 6. Verbotsgebiete

Der NABU fordert die Ausdehnung des generellen Verbotes von Fracking und der untertägigen Ablagerung von Lagerstättenwasser in Schutzgebieten auf ausgewiesene Vorranggebieten für die Trinkwassergewinnung und auf alle Gewässer für die Entnahme von Trinkwasser im Sinne der EU-Wasserrahmenrichtlinie sowie einen Umgebungsschutz für alle Verbotszonen. Außerdem muss in Natura 2000-Gebieten auch Fracking in Erdöl- und Tight-Gas-Lagerstätten verboten werden.

---

[11] Nr. 6.1.1. des Entwurfes v. 06.06.2014, im Internet unter www.umwelt.niedersachsen.de/aktuelles/fracking-und-umweltvertraeglichkeitstudie-125142.html.

Nach dem Regelungsentwurf sollen Fracking und die untertägige Ablagerung von Lagerstättenwasser in und unter Wasserschutzgebieten, Heilquellenschutzgebieten sowie Einzugsbereichen von Talsperren und Seen, aus denen unmittelbar Wasser für die öffentliche Wasserversorgung entnommen wird, unzulässig sein (§ 13a Abs. 2 WHGE). Dieses Verbot soll nach Landesrecht auch auf Einzugsgebiete für öffentliche Wasserversorgungsbrunnen erstreckt werden können, für die kein Schutzgebiet festgesetzt worden ist (§ 13a Abs. 3 WHGE). Damit ist vor allem die niedersächsische Besonderheit der Trinkwassergewinnungsgebiete gemeint, in denen der sonst übliche Grundwasserschutz mittels Schutzgebietsverordnung durch vertragliche Regelungen mit den Grundstückseigentümern ersetzt wird. Im Einzugsbereich sonstiger Trinkwasserentnahmestellen soll zwar der wasserrechtliche Besorgnisgrundsatz gelten (§ 13a Abs. 4 Nr. 2 und Abs. 5 Nr. 2 WHGE). Ein generelles Verbot ist hier allerdings nicht geplant.

In Naturschutzgebieten und Nationalparken sollen Anlagen für Fracking und untertägige Ablagerung von Lagerstättenwasser jeglicher Art verboten sein. In Natura 2000-Gebieten soll dieses Verbot nur für Fracking in Schiefer- und Kohleflözgestein und dabei anfallendem Lagerstättenwasser gelten.

Diese Regelungen sind unzureichend. Zur zukunftssicheren Gewährleistung der öffentlichen Wasserversorgung müssen auch die in der Raumordnung und Landesplanung ausgewiesenen Vorranggebiete für die Trinkwassergewinnung[12] geschützt werden. Das sind Gebiete, die bislang nicht für die Trinkwasserversorgung genutzt werden, die deshalb noch keine Wasserschutzgebiete sind, die aber durch raumplanerische Festsetzungen für die künftige Trinkwasserversorgung vorgesehen sind.

Ferner können für private und gewerbliche Trinkwasserentnahmen nach geltendem Recht keine Wasserschutzgebiete festgesetzt werden. Sie müssen jedoch in gleicher Weise absolut vor möglichen Beeinträchtigungen geschützt werden wie die öffentliche Wasserversorgung. Insbesondere das zur Getränkeherstellung entnommene Wasser dient unmittelbar zur Verwendung in Getränken und kann – je nach Größe der Anlagen – die Gesundheit einer größeren Zahl von Menschen betreffen als bei einem öffentlichen Wasserwerk. Die Anerkennung als Mineralwasser stellt darüber hinaus besondere Anforderungen an die natürliche Reinheit des Wassers, so dass Mineralwasservorkommen eines weitergehenden Schutzes bedürfen als die öffentliche Wasserversorgung.

Die EU-Wasserrahmenrichtlinie fordert, Gewässer für die Entnahme von Trinkwasser besonders zu schützen und in das Verzeichnis der Schutzgebiete aufzunehmen (Art. 7 i.V.m. Art. 6 Abs. 2 der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG). In der Richtlinie werden solche Gewässer für die Entnahme von Trinkwasser definiert als Wasserkörper, die für die Entnahme von Wasser für den menschlichen Verbrauch genutzt werden und die durchschnittlich mehr als 10 m^3 täglich liefern oder mehr als 50 Personen bedienen, oder für eine solche künftige Nutzung bestimmte Wasserkörper (Art. 7 Abs. 1 der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG). Damit sind Gewässer für die Entnahme von Trinkwasser bereits nach geltendem Recht definiert und kartenmäßig abgegrenzt; darauf sollte Bezug genommen werden.

---

12 Vgl. § 8 Abs. 7 Nr. 1 des Raumordnungsgesetzes (ROG).

Darüber hinaus sollte sichergestellt werden, dass das absolute Fracking-Verbot nicht nur innerhalb der Verbotszone gilt, sondern auch in deren Umgebung. Ein solcher Umgebungsschutz ist erforderlich, weil die Grenzziehung von Wasser- und Heilquellenschutzgebieten auf potenzielle Schadstoffeinträge von der Oberfläche, nicht aber auf potenzielle unterirdische Schadstoffeinträge durch Fracking-Vorhaben ausgerichtet ist. Für Wasser- und Heilquellenschutzgebiete besteht bereits eine gesetzliche Ermächtigung für Anordnungen in deren Umgebung (§ 52 Abs. 3 WHG). Für weitere Verbotszonen (Einzugsbereiche von Talsperren und Seen oder anderen Trinkwassergewinnungen, Vorranggebiete für die Trinkwassergewinnung) muss ein solcher Umgebungsschutz in die entsprechende Verbotsregelung mit aufgenommen werden.

Hierzu sollte die Regelung über Verbotszonen in § 13a Abs. 1 WHGE wie folgt ergänzt werden (Änderungen unterstrichen):

> *„Eine Erlaubnis (...) ist zu versagen, wenn (...)*
>
> *2. die Gewässerbenutzung erfolgen soll in, unter oder in der Umgebung von (...)*
>
> *d) Vorranggebieten zur Trinkwassergewinnung gemäß § 8 Abs. 7 Nr. 1 ROG,*
>
> *e) Wasserkörper, die für die Entnahme von Wasser für den menschlichen Verbrauch genutzt werden und die durchschnittlich mehr als 10 m^3 täglich liefern oder mehr als 50 Personen bedienen, oder für eine solche künftige Nutzung bestimmte Wasserkörper (Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2000/60/EG)..*
>
> *Die zuständige Behörde weist Gebiete nach Satz 1 Nummer 2 Buchstabe c und e sowie den jeweils erforderlichen Umgebungsschutz in Karten aus."*

Die Beschränkung des Verbots in Natura 2000-Gebieten auf Anlagen für Fracking in Schiefer- und Kohleflözgestein und die Versenkung von dabei entstehendem Lagerstättenwasser ist nicht nachvollziehbar. Dieses Verbot sollte wie in Naturschutzgebieten und Nationalparken für alle Anlagen gleichermaßen gelten. Das gilt insbesondere für Versenkbohrungen für Lagerstättenwasser, für deren Betrieb und Umweltauswirkungen es keinen Unterschied macht, woher das Lagerstättenwasser stammt.

§ 33 Abs. 1a BNatSchGE sollte deshalb wie § 23 Abs. 3 und § 24 Abs. 3 und damit wie folgt gefasst werden (Änderungen unterstrichen):

> *„(1a) In Natura 2000-Gebieten ist die Errichtung von Anlagen zur Durchführung von Gewässerbenutzungen im Sinne des § 9 Absatz 2 Nummer 3 und 4 des Wasserhaushaltsgesetzes verboten."*

Zu 7. Effektive UVP gewährleisten

Die Effektivität der UVP muss gewährleistet werden. Sie muss frühzeitig vor Errichtung des Bohrplatzes erfolgen. Eine auf den Bohrstandort insgesamt bezogene UVP darf nicht da-

durch umgangen werden, dass eine einfache Aufsuchungsbohrung erst später als Fracking- oder Gewinnungsbohrung umgewidmet wird. Nach Abschluss der Bohrung und vor dem Frackingvorgang sollte eine ergänzende UVP stattfinden (gestufte UVP), um die Umweltauswirkungen des Fracking beurteilen zu können. Die Übergangsvorschrift muss die Vorgaben der UVP-Richtlinie einhalten.

Nach den Regelungsentwürfen müssen Umweltverträglichkeitsprüfungen durchgeführt werden für die Aufsuchung und Gewinnung von Erdöl und Erdgas mittels Fracking (unabhängig von den stimulierten Lagerstätten) einschließlich der zugehörigen Tiefbohrungen sowie für die Entsorgung oder Beseitigung des Lagerstättenwassers einschließlich Versenkbohrungen (§ 1 Nr. 2a und 2c UVP-V BergbauE).

Für sonstige Tiefbohrungen ist eine UVP nur erforderlich, wenn eine UVP-Vorprüfung ergibt, dass das Vorhaben erhebliche Umweltauswirkungen haben kann. Dabei wird für Aufsuchungsbohrungen eine UVP-Vorprüfung nur an empfindlichen Standorten verlangt (standortbezogene UVP-Vorprüfung), während für Gewinnungsbohrungen an jedem Standort eine UVP-Vorprüfung erforderlich sein soll (allgemeine UVP-Vorprüfung; § 1 Nr. 10 UVP-V BergbauE).

Nach der vorgesehenen Übergangsvorschrift soll die UVP-Pflicht entfallen, wenn die nach bisherigem Recht erforderlichen einfachen Betriebspläne der Behörde zum Zeitpunkt des Inkrafttretens vorliegen (§ 4 Abs. 5 UVP-V BergbauE).

Die Durchführung einer UVP dient in erster Linie der umfassenden Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung. Mit der UVP werden die umweltrechtlichen Standards nicht erhöht, es wird aber Transparenz über das Vorhaben und die verlangten Schutzvorkehrungen geschaffen. Außerdem können in Folge der Einführung der UVP-Pflicht nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz auch Umweltverbände gegen Zulassungsentscheidungen klagen.

Die im Verordnungsentwurf enthaltenen Tatbestände der UVP- und UVP-Vorprüfungspflicht berücksichtigen den praktischen Ablauf eines Tiefbohrvorhabens nicht ausreichend. Errichtung und Betrieb einer Tiefbohrung erfolgen in verschiedenen Phasen. Häufig steht zum Zeitpunkt der Errichtung einer Tiefbohrung noch nicht fest, ob sie später für Frackingvorhaben oder die Versenkung von Lagerstättenwasser genutzt werden soll. Nach der vorgesehenen Regelung entfällt die UVP-Pflicht für eine Tiefbohrung schon dann, wenn der Unternehmer behauptet, ein Fracking sei nicht beabsichtigt, selbst wenn die Behörde davon ausgeht, dass die Bohrungen voraussichtlich nur durch Frackingmaßnahmen wirtschaftlich betrieben werden kann. **Eine UVP ist dann erst erforderlich, wenn die Bohrung bereits errichtet ist und der Unternehmer dann doch Frackingmaßnahmen beantragt. Zu diesem Zeitpunkt sind aber die mit der Errichtung der Bohrung verbundenen Umweltauswirkungen** (Flächenverbrauch, Bohrung, Verrohrung, Zementation, mit der Errichtung verbundene Schallemissionen) **längst bestandskräftig genehmigt. Das widerspricht dem UVP-rechtlichen Grundsatz der frühzeitigen und umfassenden Ermittlung und Bewertung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens.**

Ferner ist es typisch, dass eine Tiefbohrung zwar auch für eine spätere Gewinnung verwendet werden soll, aber zunächst nur zum Zwecke der Aufsuchung errichtet wird. Denn eine spätere Gewinnung aus dieser Bohrung hängt davon ab, ob die Bohrung fündig, also eine Gewinnung überhaupt möglich ist. Zum Zeitpunkt der Umwidmung einer Aufsuchungsbohrung zur Gewinnungsbohrung sind aber ebenfalls die wesentlichen Umweltauswirkungen bereits bestandskräftig genehmigt. Wenn zum Zeitpunkt der Umwidmung zur Gewinnungsbohrung die scheinbar strengere (standortunabhängige) allgemeine Vorprüfung des Einzelfalles erfolgen muss, könnte eine UVP nur noch Auswirkungen auf den Gewinnungsbetrieb haben, aber Umweltauswirkungen der Errichtung, insbesondere die Beachtung der für den Gewässerschutz erforderlichen Anforderungen an Verrohrung oder Zementation nicht mehr ausreichend berücksichtigen. Deshalb sollte eine allgemeine UVP-Vorprüfung vor Errichtung der Bohrung für den gesamten im Falle der erhofften Fündigkeit vorgesehenen Betrieb erfolgen.

Auch die Notwendigkeit, die UVP in einem sehr frühen Verfahrensstadium durchzuführen, um die notwendige medienübergreifende Betrachtung aller Umweltauswirkungen des Vorhabens am Standort zu ermöglichen, ist mit praktischen Problemen verbunden. Denn bei Tiefbohrungen muss die UVP bereits vor der Festlegung des Bohrplatzes durchgeführt werden. Zu diesem frühen Zeitpunkt liegen nur vorläufige Erkenntnisse über den Untergrund vor (z.B. aus geophysikalischen Untersuchungen). Die Erkenntnisse, die erst durch die Aufschlussbohrung gewonnen werden, können noch nicht vorliegen. Das gilt etwa für die genaue Beschaffenheit des Untergrundes oder die Zusammensetzung des Lagerstättenwassers. Diese Angaben sind erforderlich, um z.B. die Zusammensetzung des Frac-Fluids oder die erforderlichen Frack-Drücke festzulegen. Da diese Angaben bei einer frühen UVP noch nicht vorliegen, können dort auch keine genauen Angaben über die Durchführung der Frac-Behandlungen gemacht werden. Außerdem können der Aufbau und die Barrierewirkung des Gesteins nach Durchführung der Bohrung besser beurteilt und bewertet werden.

Notwendig ist daher eine gestufte UVP. In einem ersten Schritt müssen vor der erstmaligen Zulassung des Bohrplatzes die mit dem Vorhaben insgesamt verbundenen Umweltauswirkungen nach dem Stand der zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Erkenntnisse ermittelt und bewertet werden. Bei Frackingvorhaben müssen sodann in einem zweiten Schritt nach Abteufen der Bohrung die für die Frac-Behandlung relevanten Parameter in einer ergänzenden UVP ermittelt und bewertet werden.

Eine solche gestufte UVP ist im Verhältnis zwischen Raumordnungsverfahren mit UVP und nachfolgendem Zulassungsverfahren mit UVP (§ 16 Abs. 1 und 2 UVPG) sowie im Verhältnis zwischen Bebauungsplan mit UVP und nachfolgendem Zulassungsverfahren mit UVP (§ 17 Abs. 3 UVPG) vorgesehen. Dort ist jeweils geregelt, dass die UVP im nachfolgenden Zulassungsverfahren auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen beschränkt werden soll.[13]

Auch das Bundesberggesetz ermöglicht eine gestufte UVP (§ 52 Abs. 2 b BBergG). Allerdings bleibt eine Verfahrensstufung dem Ermessen des Antragstellers bzw. der Bergbehörde vorbehal-

[13] Vgl. auch die entsprechende generelle Regelung in Art. 78 K BayVwVfG.

ten. Ohne besondere Regelung liegt es nahe, dass Unternehmen und Behörde den mit einer UVP verbundenen Aufwand auf eine einfache UVP beschränken werden.

Deshalb sollte für Tiefbohrvorhaben künftig eine standortbezogene, gestufte UVP durch gesetzliche Regelung verlangt werden.

Die vorgesehene Übergangsvorschrift verstößt gegen die EU-UVP-Richtlinie. Diese verlangt für alle Tiefbohrungen bereits jetzt eine UVP-Vorprüfung.

Deshalb sollte die für § 1 UVP-V Bergbau vorgesehene Regelung wie folgt gefasst und ergänzt werden (Änderungen unterstrichen):

> *„(1) Der Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen die nachfolgend aufgeführten betriebsplanpflichtigen Vorhaben: (...)*
>
> *2d. Tiefbohrungen, bei denen nach Einschätzung der zuständigen Behörde zu erwarten ist, dass sie innerhalb ihrer Betriebszeit zu Zwecken gemäß Nummer 2a oder 2c genutzt werden. (...)*
>
> *10. nicht von den Nummern 1 bis 9 erfasste Tiefbohrungen ab 1.000 Metern Teufe auf Grund einer allgemeinen Vorprüfung des Einzelfalls nach § 3 c Satz 1 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung.*
>
> *(2) Für Vorhaben nach Absatz 1 Nummer 2a und Nummer 8 Buchstabe b ist der Rahmenbetriebsplan in Stufen aufzustellen und zuzulassen. Die Umweltverträglichkeitsprüfung und die Rahmenbetriebsplanzulassung erstrecken sich standortbezogen vor dem Abteufen der Tiefbohrung auf die nach dem jeweiligen Planungsstand erkennbaren erheblichen Umweltauswirkungen des Gesamtvorhabens. Die Umweltauswirkungen des Aufbrechens von Gestein unter hydraulischem Druck werden in einer zweiten Stufe des Zulassungsverfahrens auf Grundlage der Erkenntnisse aus der Tiefbohrung geprüft. Dabei soll die Prüfung der Umweltverträglichkeit auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen des Vorhabens beschränkt werden."*

Die für § 4 Abs. 5 UVP-V Bergbau vorgesehene Übergangsregelung sollte wie folgt geändert werden (Änderungen unterstrichen):

> *„(5) Vorhaben nach § 1 Nummer 2 Buchstabe b, Nummer 2a, 2b, 2c, 2d, 8, 8a und 10, für die am [einsetzen: Tag des Inkrafttretens gemäß Artikel 3 dieser Verordnung] der nach den §§ 51 und 52 des Bundesberggesetzes erforderliche Betriebsplan der zuständigen Behörde vollständig vorliegt, bedürfen der Umweltverträglichkeitsprüfung auf Grund einer allgemeine Vorprüfung des Einzel-*

falls nach § 3c des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Ist danach eine Umweltverträglichkeitsprüfung nicht erforderlich, wird die Verordnung in der bis zum [einsetzen: Tag vor dem Tag des Inkrafttretens gemäß Artikel 3 dieser Verordnung] geltenden Fassung angewendet."

Zu 8. Bergrechtliches Bewirtschaftungsermessen

Der NABU fordert die Einführung eines bergrechtlichen Bewirtschaftungsermessens für die Erlaubnis zur Aufsuchung und Gewinnung von Kohlenwasserstoffen und die Zulassung von Tiefbohrvorhaben zu diesen Zwecken.

Das Regelungspaket enthält keine Änderungen der Verfahren zur Erteilung von Bergbauberechtigungen (Aufsuchungserlaubnisse und Bewilligungen zur Gewinnung von Bodenschätzen). Das BBergG gewährt den Bergbauunternehmen einen Rechtsanspruch auf Erteilung der notwendigen behördlichen Gestattungen (gebundene Entscheidungen). Das gilt sowohl für die Erteilung der Aufsuchungserlaubnisse, mit denen die Aufsuchungsrechte in einem bestimmten Gebiet (Feld) verliehen werden, als auch für die Betriebsplanzulassungen, die für die einzelnen Aufsuchungsmaßnahmen (seismische Messungen, Tiefbohrungen) erforderlich sind. Die Behörde muss die Erlaubnis bzw. die Zulassungen erteilen, wenn die im Gesetz abstrakt bezeichneten Voraussetzungen erfüllt sind. Anders als das Wasserrecht eröffnet das Bergrecht den Bergbehörden keinen Bewirtschaftungsspielraum im Einzelfall. Behördliche Bewirtschaftungsentscheidungen bleiben auf die im Rahmen des Raumordnungsrechts bestehenden Möglichkeiten beschränkt. Diese werden für oberflächennahe Rohstoffe seit langem genutzt. Untertägige Rohstoffe sind dagegen einer Bewirtschaftung durch Raumordnung und Landesplanung schwerer zugänglich, weil sie erst unter Einsatz erheblicher Investitionen aufgesucht und lokalisiert werden müssen.

Bergrecht und Wasserrecht sind nebeneinander anzuwenden. Deshalb muss die Reichweite der jeweiligen Regelungen voneinander abgegrenzt werden. Dadurch wird die Reichweite des wasserrechtlichen Bewirtschaftungsermessens reduziert. Bergrechtliche Gesichtspunkte des Allgemeinwohls sind vorrangig nach Maßgabe des Bergrechts zu bewerten. Dazu gehören insbesondere Aspekte der Energie- und Rohstoffpolitik. Das wasserrechtliche Bewirtschaftungsermessen wird ferner durch die sogenannte Rohstoffsicherungsklausel des Bundesberggesetzes beschränkt, wonach dafür Sorge zu tragen ist, dass die Aufsuchung und Gewinnung so wenig wie möglich beeinträchtigt werden (§ 48 Abs. 1 Satz 2 BBergG).

Der NABU fordert deshalb die Einführung eines bergrechtlichen Bewirtschaftungsermessens für alle Vorhaben zur Aufsuchung oder Gewinnung von Erdöl und Erdgas. Es würde den Ländern einen Entscheidungsspielraum im Einzelfall eröffnen, ob und in welchem Umfang potenzielle Lagerstätten in einem Gebiet sofort erschlossen werden dürfen, als Energiereserve einer etwaigen künftigen Erschließung vorbehalten bleiben oder z.B. im Interesse des Klimaschutzes dauerhaft in der Erde verbleiben sollen.

Mit einem bergrechtlichen Bewirtschaftungsermessen für Kohlenwasserstoffe könnte damit der im Rahmen der Raumordnung und Landesplanung bereits jetzt bestehende energiepolitische Entscheidungsspielraum auch im Rahmen von Einzelfallentscheidungen der Bergbehörden rechtssicher genutzt werden. Die Landesregierungen könnten ihre Energiekonzepte auch durch bergrechtliche Einzelfallentscheidungen umsetzen.

Ein bergrechtliches Bewirtschaftungsermessen sollte für Erdöl- und Erdgasbohrungen generell und unabhängig von geplanten Frackingmaßnahmen gelten. Denn zu Beginn eines Tiefbohrvorhabens steht häufig noch nicht fest, ob Erdöl oder Erdgas nur mit oder auch ohne Fracking wirtschaftlich gewinnbar sein werden. Würde ein Ermessen auf Fracking-Vorhaben beschränkt, könnte das Ermessen dadurch unterlaufen werden, dass ein Unternehmen lediglich Tiefbohrungen ohne Frac-Behandlungen beantragt und sich später herausstellt, dass bereits getätigte Investitionen für die Bohrung in Millionenhöhe nur nutzbar sind, wenn Frac-Behandlungen gestattet werden. In der öffentlichen Diskussion wären solche Gestattungen für (angeblich) konventionelle Vorhaben von vornherein ähnlich umstritten wie Gestattungen für Fracking-Vorhaben.

Das bergrechtliche Bewirtschaftungsermessen sollte zu einem möglichst frühen Zeitpunkt ausgeübt werden, damit die Öffentlichkeit und die Bergbauunternehmen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt Rechtssicherheit haben, ob eine Aufsuchung oder Gewinnung überhaupt oder gegebenenfalls nur ohne Einsatz der Fracking-Technologie gestattet wird.

Passender rechtlicher Anknüpfungspunkt für ein bergrechtliches Bewirtschaftungsermessen ist deshalb die Erteilung der Aufsuchungserlaubnis als erster behördlicher Zulassungsschritt überhaupt. Ferner ist eine Ermessensentscheidung erforderlich für die Zulassung des Rahmenbetriebsplans auf Basis einer UVP, weil erst in diesem Stadium der Standort des Vorhabens und die wesentlichen Umweltanforderungen bestimmt werden.

Das bergrechtliche Bewirtschaftungsermessen sollte wie folgt geregelt werden

- Für die Erlaubnis (§ 11 Abs. 2 BBergG neu):

  „*Bei Kohlenwasserstoffen steht die Erteilung der Erlaubnis im Übrigen im pflichtgemäßen Ermessen (Bewirtschaftungsermessen) der zuständigen Behörde.*“

- Für den Rahmenbetriebsplanzulassung (§ 52 Abs. 2 a Satz 4 BBergG neu):

  „*Bei Tiefbohrungen zur Aufsuchung oder Gewinnung von Kohlenwasserstoffen steht die Zulassung des Rahmenbetriebsplans im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde (Bewirtschaftungsermessen).*“

Zu 9. Stand der Technik bei allen Tiefbohrungen gewährleisten

Der NABU fordert, den Stand der Technik als generelles Anforderungsniveau für Errichtung und Betrieb von Tiefbohrungen festzulegen und durch Rechtsverordnung auf Grundlage des Wasserrechts zu konkretisieren. Die Einhaltung dieses Anforderungsniveaus muss

durch die Klarstellung flankiert werden, dass alle Tiefbohrungen einer wasserrechtlichen Erlaubnis bedürfen.

Nach den Entwürfen soll die wasserrechtliche Erlaubnis für das Aufbrechen von Gestein „einschließlich der zugehörigen Tiefbohrungen" erforderlich sein (§ 9 Abs. 2 Nr. 3 WHGE). Ferner hat der Unternehmer beim Aufbrechen von Gestein und der Entsorgung des Rückflusses (Flowback) und des Lagerstättenwassers generell den Stand der Technik einzuhalten und insbesondere die Integrität des Bohrlochs nach dem Stand der Technik sicherzustellen (§ 22b Satz 1 Nr. 1 und 2 sowie § 22 c Abs. 3 ABBergVE).

Die Integrität der Bohrungen ist ein Schlüssel zur technologischen Beherrschung der Risiken von Tiefbohrvorhaben aller Art, von der Erdgasförderung bis zu Salzkavernen und Erdgasspeichern. Sie umfasst die Sicherung der Qualität der Bohrung, der darin eingebauten und im oberflächennahne Bereich mehrfachen Verrohrung und der Zementation, durch die der Ringraum zwischen Verrohrung und Bohrlochwand ausgefüllt und abgedichtet wird. Durch diese Maßnahmen wird das oberflächennahe Grundwasser als Bestandteil des Naturhaushaltes und als unabdingbare Trink- und Brauchwasserressource für den Menschen vor dem Eintrag von Schadstoffen geschützt. Die Dichtheit der Bohrung ist damit eine Grundvoraussetzung zur Gewährleistung des Gewässerschutzes.

Mit der geplanten Regelung wird das allgemeine bergrechtliche Anforderungsniveau für Frackingvorhaben angehoben. Bisher war nur die Einhaltung der allgemeinen anerkannten Regeln der Sicherheitstechnik erforderlich (§ 55 Abs. 1 Nr. 3 BBergG). Das sind Standards, die sich in der Praxis bereits durchgesetzt haben, also von den Fachleuten mehrheitlich anerkannt sind und in erster Linie von den Erdöl- und Erdgasunternehmen selbst konkretisiert werden.[14] Die Einhaltung des Standes der Technik verlangt dagegen fortschrittliche Verfahren sowie ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt.[15] Die Konkretisierung dieses Anforderungsniveaus erfolgt in der Regel durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften nach Anhörung der beteiligten Kreise.[16] Das technische Regelwerk wird nicht von der Industrie allein, sondern im Rahmen von pluralistisch besetzten Ausschüssen nach Verfahrensvorschriften entwickelt, die eine Beteiligung auch von Behörden und Umweltverbänden sowie ein transparenteres Verfahren gewährleisten.[17] Ferner sind die aufgrund der EU-Industrieemissionsrichtlinie 2010/75/EU von Vertretern der Mitgliedstaaten erarbeiteten

---

[14] Maßgeblich sind in Deutschland vor allem Publikationen des Wirtschaftsverbandes Erdöl- und Erdgasgewinnung e.V. (WEG), auf internationaler Ebene z.B. die technischen Regeln des American Petroleum Institute (API), dem Hauptfachverband der US-amerikanischen Öl- und Gasindustrie.

[15] Vgl. die Begriffsbestimmung und die zu berücksichtigenden Kriterien gemäß § 3 Nr. 11 und Anlage 1 WHG sowie § 3 Abs. 6 und die Anlage zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG).

[16] Vgl. § 57 Abs. 2 WHG, § 48 BImSchG.

[17] Z.B. im Rahmen des Deutschen Instituts für Normung (DIN) oder der Deutschen Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V. (DWA).

Merkblätter und Schlussfolgerungen über die besten verfügbaren Techniken (BVT) zu berücksichtigen.[18]

Die Anhebung des Anforderungsniveaus an Bohrungen und die zur Entsorgung des Lagerstättenwassers verwendeten Lagerstättenwasserleitungen ist überfällig. **Unzureichende Lagerstättenwasserleitungen haben in der Vergangenheit – unabhängig vom Fracking – zu erheblichen Bodenverunreinigungen geführt.** Die Gewährleistung der Bohrlochintegrität von Tiefbohrungen ist ein aktuelles und generelles Problem, dem sich anlässlich mehrerer Vorkommnisse in den letzten Jahren auch der Länderausschuss Bergbau widmet.

Deshalb ist es unzureichend, dass mit den Regelungsentwürfen die Anforderungen an die Integrität der Bohrung nur für Frackingvorhaben und die Entsorgung des Lagerstättenwassers gelten sollen. Dies schon deshalb, weil Frackingvorhaben und die Versenkung von Lagerstättenwasser in der Regel in bereits vorhandenen Bohrungen stattfinden. Bei der Errichtung der Bohrung steht damit häufig noch gar nicht fest, ob sie später für Frackingvorhaben oder die Lagerstättenwasserversenkung verwendet wird. Das gesetzliche Anforderungsniveau der Einhaltung des Standes der Technik kann seine volle Wirksamkeit aber nur entfalten, wenn die Anforderungen vor Errichtung der Bohrung festgelegt und ihre Einhaltung während der Errichtung der Bohrung überwacht und dokumentiert werden. Unabhängig davon ist die Einhaltung des Standes der Technik auch für andere Tiefbohrungen, etwa für Kavernen, erforderlich.

Deshalb sollte die Einhaltung des Standes der Technik nicht nur für Frackingvorhaben und die Entsorgung des Lagerstättenwassers, sondern für Errichtung und Betrieb von Tiefbohrungen einschließlich aller zugehörigen Einrichtungen insgesamt dem strengeren Anforderungsniveau des Standes der Technik unterworfen werden. Für eine Privilegierung von Tiefbohrungen gegenüber Industrieanlagen, die schon seit Jahrzehnten den Stand der Technik einzuhalten haben, gibt es keinen nachvollziehbaren Grund.

Die im Bergrecht bisher geforderte Einhaltung der allgemein anerkannten Regeln der Sicherheitstechnik dient in erster Linie dem Arbeitsschutz. Dagegen dient die Einhaltung des Standes der Technik primär dem Umwelt- und Gewässerschutz, schließt aber auch Belange des Arbeitsschutzes ein. Dem entsprechend ist der Stand der Technik im Wasserrecht bereits gesetzlich definiert (§ 3 Nr. 11 WHG), aber nicht im Bergrecht. Die Anforderungen an die Einhaltung des Standes der Technik sollten deshalb – wie sonst auch – im Umwelt- bzw. Wasserrecht geregelt werden, um die Federführung und angemessene Beteiligung der Umwelt- bzw. Wasserbehörden bei der Standardsetzung zu gewährleisten.

Ferner sollte die nach dem Stand der Technik erforderliche Vorsorge für den Betrieb solcher Bohrungen durch eine Rechtsverordnung des Bundes konkretisiert werden, durch die originär die wasserrechtlichen Anforderungen des Grundwasserschutzes sowie sonstige Umweltbelange, insbesondere immissionsschutzrechtliche Belange z.B. beim Betrieb von Gasfackeln sowie zur Vermeidung von Erschütterungen bis hin zu Erdbeben, konkretisiert werden.

---

[18] Vgl. § 54 Abs. 3 und Abs. 4 sowie § 57 Abs. 3 WHG für Abwassereinleitungen.

Die generelle Konkretisierung des Standes der Technik der Erdöl- und Erdgasgewinnung ist im Rahmen eines kurzfristig zu erlassenden Fracking-Gesetzes nicht leistbar. Die notwendigen technischen Vorarbeiten müssen erst von der Bundesregierung erarbeitet, den beteiligten Kreisen zur Anhörung gegeben und durch Rechtsverordnung erlassen werden. Dazu kann und sollte eine entsprechende Verordnungsermächtigung in das Wasserhaushaltsgesetz aufgenommen werden.

Um sicher zu stellen, dass der Stand der Technik alsbald durch Rechtsverordnung konkretisiert wird, sollten Vorhaben nach einer angemessenen Übergangsfrist nur noch zugelassen werden können, wenn die Anforderungen an den Stand der Technik bis dahin durch Rechtsverordnung nach Anhörung der beteiligten Kreise und mit Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates konkretisiert sind.

Zur verfahrensmäßigen Sicherung, dass der Stand der Technik bei allen Tiefbohrungen eingehalten wird, sollte klargestellt werden, dass Tiefbohrungen generell als wasserrechtliche Benutzungen einzustufen sind, die einer wasserrechtlichen Erlaubnis bedürfen. Die Vollzugspraxis ist aber uneinheitlich. In Baden-Württemberg ist dies vor kurzem geschehen: Im Wassergesetz ist klargestellt worden, dass eine Erlaubnis stets erforderlich ist, wenn Bohrungen in den Grundwasserleiter eindringen oder diesen durchstoßen.[19]

Das generelle Erfordernis einer wasserrechtlichen Erlaubnis für Tiefbohrungen sollte als neuer § 9 Abs. 2 Nr. 5 WHG nach dem Vorbild der Regelung in Baden-Württemberg wie folgt ergänzt werden:

> *„5. Errichtung und Betrieb von Tiefbohrungen, die in den Grundwasserleiter eindringen oder diesen durchstoßen."*

Das generelle Erfordernis der Einhaltung des Standes der Technik sollte als neuer § 13a Abs. 5a WHG wie folgt ergänzt werden:

> *„(5a) Eine Erlaubnis für eine Benutzung nach § 9 Absatz 2 Nummer 5 darf nur erteilt werden, wenn*
>
> *1. die nach dem Stand der Technik erforderliche Vorsorge gegen schädliche Gewässerveränderungen getroffen ist und*
>
> *2. eine nachteilige Veränderung der Wasserbeschaffenheit nicht zu besorgen und insbesondere im Einzugsbereich von Trinkwassergewinnungen praktisch ausgeschlossen ist.*
>
> *Durch Rechtsverordnung nach § 23 Abs. 1 Nr. 3 sind Anforderungen festzulegen, die dem Stand der Technik entsprechen."*

---

19 § 43 Abs. 2 Satz 2 Wassergesetz Baden-Württemberg (WG BW) vom 03.12.2013 (GBl. S. 389 ff.).