Verbändestellungnahme zu den Referentenentwürfen zur Änderung wasser-, naturschutz- und bergrechtlicher Vorschriften zur Untersagung und zur Risikominimierung bei den Verfahren der Fracking-Technologie und anderen Vorhaben.

Grundsätzliches

Die in den Referentenentwürfen zu Regelung des Einsatzes von Fracking in Deutschland vorgeschlagenen Gesetzesänderungen schaffen prozedurale und planerische Hürden für die Zulassung von Fracking-Betrieben in Deutschland. Diese werden das bergrechtliche Zulassungsverfahren für Aufsuchungs- und Gewinnungsbetriebe für Erdgas, Erdöl oder Erdwärme mittels Fracking wohl verlangsamen, durch die geplanten Gesetzesänderungen wird es aber keineswegs gelingen, den Einsatz von Fracking in Deutschland flächendeckend zu untersagen. Anders als es der Titel der Referentenentwürfe „Änderung wasser-, naturschutz- und bergrechtlicher Vorschriften zur Untersagung und zur Risikominimierung der Verfahren der Fracking-Technologie“ suggeriert, zielen die Gesetzesänderungen darauf ab, Fracking mittel- bis langfristig in Deutschland zu erlauben.

Dies ist jedoch aus ökonomischen wie ökologischen Gründen nicht nachvollziehbar: Die Kohleflöz- und Schiefergaspotenziale in Deutschland sind nur gering und können nach Einschätzung der Bundesregierung „keinen substanziellen Beitrag zu unserer Energieversorgung leisten“[i]. Gleichzeitig kam der Sachverständigenrat der Bundesregierung für Umweltfragen in seinem Gutachten von Mai 2013 zu dem Schluss, dass sich der Einsatz von Fracking weder aus Klimaschutzgründen noch als Unterstützung der Energiewende begründen ließe begründen ließe[ii]. Diese Aspekte finden in den Referentenentwürfen allerdings keine Berücksichtigung. Im Sinne der klima- und energiepolitischen Verpflichtungen des Bundes sowie anderer natur- und umweltschutzpolitischer Ziele der Bundesregierung, wie die angestrebte Verringerung des Flächenverbrauchs auf 30 ha am Tag, ist es angebracht, den Einsatz von Fracking in Deutschland zu untersagen.

Aus unserer Sicht greifen die geplanten Gesetzesänderungen insgesamt zu kurz, zumal das Bundesberggesetz (BBergG) weitestgehend von den Änderungen ausgeklammert wird. Als zentrale Gesetzesgrundlage für den Rohstoffabbau in Deutschland, muss hier ein klares Verbot verankert werden. Auch über die Regelung des Hydraulic Fracturing hinaus ist das BBergG aus unserer Sicht dringend reformbedürftig[1].

1) Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG)

a) Ergänzung des § 9 Absatz 2 WHG um die Nummern 3 und 4

Die Präzisierung und Erweiterung des Tatbestands der Gewässerbenutzung durch die ergänzenden Nummern 3 und 4 im § 9 Abs. 2 WHG ist grundsätzlich begrüßenswert. Bereits jetzt bedürfen bestimmte Bohrungen, die Grundwasserhorizonte durchteufen, nach geltendem Recht als sogenannte unechte Gewässerbenutzungen einer wasserrechtlichen Erlaubnis. Die Neufassung stellt indes sicher, dass die Unteren Wasserbehörden auch tatsächlich in das bergrechtliche Genehmigungsverfahren mit einbezogen werden. Insofern stellen die Referentenentwürfe einen Fortschritt gegenüber der geltenden Rechtslage dar.

[1] BUND-Kernforderungen zur Novellierung des BBergG: http://www.bund-nrw.de/fileadmin/bundgruppen/bcmslvnrw/PDF_Dateien/Themen_und_Projekte/Braunkohle/2014_12_17_BUND_Kernforderungen_Bergrecht_.pdf

Dennoch zeigt sich, dass die Änderung des WHG als maßgebliche Grundlage für die Untersagung bzw. Regulierung von Fracking nicht mehr als eine Behelfsmaßnahme sein kann. Die eigentliche Anspruchs- und Genehmigungsgrundlage für Bohrlochbergbau ist das Bundesberggesetz (BBergG). Verbotsregeln für den Einsatz von Hydraulic Fracturing sind daher im BBergG zu verankern. Auch die geplanten Gesetzesänderungen verschaffen keine ausreichenden bergrechtlichen Instrumentarien, um angesichts der Fracking-Risiken den Schutz von Menschen, Natur und Umwelt zu gewährleisten.

b) Versagungsgründe und Voraussetzungen für die Erteilung der wasserrechtlichen Erlaubnis im neuen § 13a WHG

a. Verbot von Fracking in Schiefer und Kohleflözgestein oberhalb von 3.000 Metern

Fracking in Schiefer- und Kohleflözgestein oberhalb von 3.000 Metern Tiefe soll gemäß des neuen § 13a Abs. 1 Nr. 1 WHG wasserrechtlich nicht genehmigungsfähig sein. Fracking in wenig durchlässigem Sandstein (Tight Gas) soll von diesem Verbot allerdings ausgenommen sein. In der Begründung wird darauf abgestellt, dass ab einer größeren Tiefe als 3.000 Meter genügend Abstand und hydrogeologische Barrieren vorhanden seien, um Verunreinigungen des Grund- und Trinkwassers durch Frack-Fluide ausschließen zu können. Diese Grenzziehung und ihre Begründung sind allerdings nicht nachvollziehbar, zumal die Tiefenlage von Schiefer- und Kohleflözgasvorkommen keine Rückschlüsse auf die geologische Sicherheit von Fracking-Vorhaben zulässt. Das Gefahrenpotenzial von Fracking ist unterhalb der 3.000-Meter-Grenze nicht geringer als oberhalb. Wasserführende Schichten werden in jedem Fall durchteuft und Frack-Fluide, Rückflüsse oder Lagerstättenwasser können durch Undichtigkeiten und Leckagen in diese Schichten austreten. Die Gefahr der Grundwasserverunreinigung sowie das nachgewiesen erhöhte Erdbebenrisiko bestehen unabhängig von der Tiefe der Bohrung und des Frack-Vorgangs.

Das muss sich auch im Gesetzestext widerspiegeln: Eine Ausweitung des Verbots auf alle Fracking-Vorhaben in Schiefer- und Kohleflözgestein ist geboten. Auch das Fracking von Tight Gas-Vorkommen, das in Deutschland schon durchgeführt wird, muss unter dieses Verbot fallen. Angesichts der bekannten Zwischenfälle und Verunreinigungen bei bestehenden Gasbohrungen sowie der Tatsache, dass es nie ein systematisches Umweltmonitoring gegeben hat, ist die weitreichende Erlaubnis für Tight Gas-Fracking nicht nachvollziehbar. Das UBA-Umweltgutachten 61/2012[iii] sowie ein Gutachten des Landesumweltministeriums NRW[iv] dokumentieren, dass die Industrie bis heute keine vollständige Daten zu Gefahren für Umwelt und Gesundheit geliefert hat. Außerdem hat es bisher kein Monitoring zur dauerhaften Dichtigkeit der Bohrlöcher gegeben. Dennoch wird behauptet, dass das im Referentenentwurf so genannte konventionelle Fracking zur Gewinnung von Tight Gas in Deutschland seit Jahrzehnten erprobt sei und ohne Gefahren für Umwelt und Gesundheit durchgeführt werde.

Die Einführung des Begriffs „konventionelles Fracking“ für die Förderung von Tight Gas ist eine bewusste Irreführung, um Tight Gas-Fracking als unbedenklich darzustellen. Aus lagerstätten-geologischer Sicht muss zwar zwischen konventionellen und unkonventionellen Lagerstätten unterschieden werden. Zu den unkonventionellen Lagerstätten, die nur durch Hydraulic Fracturing erschlossen werden können, gehören per definitionem Tight Gas, Schiefergas und Kohleflözgas. Eine Unterscheidung zwischen konventionellem und unkonventionellem Fracking existiert hingegen nicht.

b. Verbot von Fracking in Wasser- und Heilquellenschutzgebieten sowie im Einzugsgebiet von Seen und Talsperren

Das Verbot von Fracking-Maßnahmen zur unkonventionellen Gasförderung in und unter Wasser- und Heilquellenschutzgebieten und im Einzugsgebiet von Seen oder Talsperren, die der Trinkwassergewinnung dienen, ist richtig. Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass trotz der entsprechenden Richtlinien (DVGW W 101 und LAWA) Wasserschutzgebiete und Heilquellenschutzgebiete nicht bundesweit einheitlich und nicht grundsätzlich für jede derartige Nutzung ausgewiesen sind. Insbesondere für zahlreiche staatlich anerkannte Heilquellen, die aus tieferen Grundwasservorkommen stammen (über 100 m und bis zu etwa 1000 m Tiefe) wurden keine Heilquellenschutzgebiete festgesetzt, da bisher die Mächtigkeit und die Beschaffenheit der geologischen Überdeckung des genutzten Grundwasserleiters als hinreichender Schutz gegen oberflächennahe Einwirkungen angesehen wurde. In Baden-Württemberg etwa betrifft dies über 50 Prozent der staatlich anerkannten Heilquellen. Diese tiefliegenden Nutzungen sind jedoch durch Fracking ebenfalls und verstärkt gefährdet. Außerdem sind für therapeutische Nutzungen von Solen sowie für Wellness- und Badezwecke oder balneologisch genutzte Thermalwässer keine Schutzgebiete ausgewiesen.

c. Einberufung einer Expertenkommission zur wissenschaftlichen Begleitung von Erprobungsmaßnahmen

Unabhängig von den in § 13a Abs. 1 Nr. 1 WHG geschaffenen Versagungsgründen für Fracking in Schiefer- und Kohleflözgestein sollen Erprobungsmaßnahmen erlaubt bleiben, um Umweltauswirkungen von Fracking wissenschaftlich zu erforschen. Auch die vorbereitende Erkundung des förderbaren Lagerstättenpotenzials an Erdgas steht dem wissenschaftlichen Zweck solcher Erprobungsmaßnahmen nicht entgegen.

Erprobungsmaßnahmen sollen durch eine sechsköpfige Expertenkommission begleitet und ausgewertet werden. Stuft die Expertenkommission Fracking in einer untersuchten geologischen Formation als unbedenklich ein, kann die zuständige Behörde im Einzelfall auch entgegen den Versagungsgründen des § 13a Abs. 1 Nr. 1 WHG eine Erlaubnis erteilen. Zwar wird betont, dass die zuständige Behörde nicht an das Urteil der Expertenkommission gebunden ist; es ist allerdings zu befürchten, dass sich Berichte der Expertenkommission im Verwaltungsverfahren als bindend herausstellen. Dies wäre eine auch aus demokratietheoretischer Sicht bedenkliche Entwicklung und stellt eine Verlagerung der politischen Verantwortung für Abwägung wirtschaftlicher Interessen gegen die Anforderungen des Klima-, Umwelt-, Grundwasser- und Naturschutzes dar. Statt der demokratisch und juristisch überprüfbaren Verwaltung würde die Expertenkommission Verwaltungshandeln maßgeblich beeinflussen. Unklar bleibt außerdem, wie die Unabhängigkeit der Kommission gewährleistet werden soll. Darüber hinaus sind mit Ausnahme des § 13a Abs. 6 Nr. 6 WHG die Berufung bzw. Ernennung der Vertretung in der Kommission, die Kostenerstattung für die Kommission und weitere Arbeitsbedingungen und Zuständigkeiten der Kommission nicht hinreichend geregelt.

Statt eines konsequenten und flächendeckenden Verbots wird die Möglichkeit geschaffen, Fracking mittel- bis langfristig in Deutschland auch in Schiefer- und Kohleflözgestein einzusetzen. Damit werden zum Beispiel auch weiter gehende Regelungen einzelner Bundesländer ausgehebelt. In Nordrhein-Westfalen etwa sind derzeit per Erlass alle Bohrtätigkeiten, die po-

tenziell zur Vorbereitung oder Durchführung von Fracking-Maßnahmen dienen könnten, untersagt. Wir lehnen daher Forschungs-, Probe- und Gewinnungsbohrungen zur Förderung von Erdgas aus unkonventionellen Lagerstätten mit Hilfe der hydraulischen Stimulation kategorisch ab.

d. Zusammensetzung von Frack-Fluiden

Mit der Änderung des WHG soll auch die Zusammensetzung der Frack-Fluide reglementiert werden. Für Erprobungsmaßnahmen und genehmigte Fracking-Vorhaben oberhalb von 3.000 Metern Tiefe gilt, dass die verwendeten Gemische nicht wassergefährdend sein dürfen (i.S.d. §§ 13a Abs. 4 Nr. 1a und 13a Abs. 7 Nr. 2 WHG). In den übrigen Fällen dürfen die Gemische als maximal schwach wassergefährdend eingestuft sein (i.S.d. § 13a Abs. 4 Nr 1b WHG).

Im Sinne der Verwaltungsvorschrift wassergefährdende Stoffe (VwVwS) hätte das zur Folge, dass dem Frack-Fluid immer noch gefährliche Chemikalien und insbesondere Biozide beigemischt werden dürften. Da Fracking immer unter Einsatz besonders großer Flüssigkeitsmengen (mehrere 10.000 m³ Frack-Fluid pro Bohrloch) stattfindet, würden also nach wie vor beträchtliche Mengen gefährlicher Stoffe in den Untergrund gepresst. Die vorgeschlagene Regelung ist daher vollkommen unzureichend. Im Übrigen würde selbst chemiefreies Fracking zu erheblichen Umwelteinwirkungen führen.

e. Umgang mit Lagerstättenwasser

Die vorgeschlagenen Änderungen des WHG, insbesondere § 13a Abs. 5 WHG in Verbindung mit dem neuen § 22c der Allgemeinen Bundesbergverordnung (ABBergV) gehen nur unzureichend auf die Problematik des Lagerstättenwassers ein. Während für Rückflüsse aus Fracking-Maßnahmen Aufbereitung und Wiederverwendung verpflichtend und die untertägige Verpressung verboten wird, bleibt die Versenkung von Lagerstättenwassern erlaubt.

Es ist nicht ersichtlich, warum giftige Lagerstättenwasser anders als Rückflüsse auch weiterhin im Untergrund verpresst werden können. Störfälle und Austritte von Lagerstättenwasser bei konventionellen Erdgasbohrungen im Landkreis Grafschaft Bentheim oder im Erdgasfeld Völkersen machen deutlich, dass die Verpressung keine angemessene und sichere Behandlung von Lagerstättenwasser darstellt. Analog zu den Rückflüssen muss daher auch für Lagerstättenwasser ein Verpressverbot gelten.

2) <u>Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatschG) – Verbot von Fracking in Naturschutzgebieten und Nationalparken</u>

Die Verbotsregelungen in den §§ 23 Abs. 3 und 24 Abs. 3 BNatschG sind zu begrüßen. Entsprechend sollten auch im § 33 Abs. 1a BNatschG alle Gewässerbenutzungen i.S.d. neuen § 9 Abs. 2 Nr. 3 u. 4 WHG in Natura 2000-Gebieten verboten werden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass beispielsweise Tight Gas-Fracking nicht dem unmittelbaren Verbot unterliegen soll.

Die Verbote der §§§ 23 Abs. 3, 24 Abs. 3 und 33 Abs. 1a BNatschG beschränken sich allerdings auf die Errichtung von Anlagen zur Durchführung von Fracking-Maßnahmen und gelten darüber hinaus nur „in“ nicht aber „unter“ den ausgewiesenen Naturschutzgebieten, Nationalparken und

Natura 2000-Gebieten. An ausgewiesene Schutzgebiete angrenzende Flächen bleiben von dieser Verbotsregelung unberührt. Die Durchführung von Fracking-Maßnahmen unterhalb von Naturschutzgebieten, Nationalparken und Natura 2000-Gebieten bleibt somit weiterhin erlaubt: Über Horizontalbohrungen könnten also auch unterhalb von Schutzgebieten chemische Substanzen in den Boden geleitet werden. Darüber hinaus sind nicht alle Schutzkategorien wie geschützte Biotoptypen erfasst.

3) Änderung des Bundesberggesetzes (BBergG) – Ausweitung der Bergschadensvermutung auf Bohrlochbergbau

Die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Bergschadensvermutung des § 120 BBergG auf den Bohrlochbergbau ist grundsätzlich zu begrüßen und ein längst überfälliger Schritt. Die enge Fassung des räumlichen und zeitlichen Einwirkungsbereichs in den §§ 2a und 3 Abs. 2 Einwirkungsbereichs-Bergverordnung hebelt die hierdurch geschaffene Beweiserleichterung für die Geschädigten de facto aber gleich wieder aus. Für Schäden durch Erdbeben fehlt die Verankerung im BBergG komplett, da dort weder Erschütterungen noch Kontamination erfasst sind.

Wir fordern eine Novellierung des Bergschadens- und Entschädigungsrechts mit einer umfassenden Schadensersatz- und Entschädigungspflicht nach dem Verursacherprinzip unter Zugrundelegung der Bergschadensvermutung und Beweislast des Verursachers.

4) Änderung der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (UVP-V Bergbau)

In der UVP-V Bergbau soll eine verpflichtende Umweltverträglichkeitsprüfung für alle Fracking-Vorhaben vorgeschrieben werden. Gemäß § 52 Abs. 2a Satz 1 BBergG ist für UVP-pflichtige Bergbauvorhaben die Aufstellung eines Rahmenbetriebsplans zu verlangen. Der Rahmenbetriebsplan wird im bergrechtlichen Planfeststellungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung aufgestellt. Die UVP-Pflicht für alle geplanten Fracking-Vorhaben ist daher zu begrüßen und sollte in der Form auch auf alle anderen Bergbauvorhaben ausgedehnt werden – unabhängig von Flächenausdehnung oder Fördervolumen.

Der vorliegende Referentenentwurf zur UVP-V Bergbau stellt allerdings nicht sicher, dass die kumulativen Auswirkungen mehrerer Bohrstandorte, die räumlich konzentriert, über unterirdische Leitungen oder oberirdische Zuwegungen miteinander verbunden sind, in der UVP berücksichtigt werden. Insbesondere bei Fracking aber auch bei konventionellen Gasbohrungen sind kumulative Umweltwirkungen zu erwarten. Die Betrachtung einzelner Bohrstandorte ist daher nicht zweckmäßig. Die Ergebnisse einer durchgeführten UVP müssen bei der Vorhabenbewilligung ferner so umgesetzt werden, dass erhebliche Beeinträchtigungen der Natur und Umwelt vermieden werden.

---

[i] FAQ des BMUB zum Fracking-Referentenentwurf:
http://www.bmub.bund.de/service/buergerforum/haeufige-fragen-faq/faq-fracking/

[ii] Sachverständigenrat für Umweltfragen (Mai 2013): Stellungnahme Nr. 18. Fracking zur Schiefergasgewinnung – Ein Beitrag zur energie- und umweltpolitischen Bewertung. Im Internet:

http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2012_2016/2013_05_AS_18_Fracking.pdf?__blob=publicationFile.

[iii] Umweltbundesamt, Texte 61/2012: Umweltauswirkungen von Fracking bei der Aufsuchung und Gewinnung von Erdgas aus unkonventionellen Lagerstätten.

[iv] Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, 2012: Gutachten mit Risikostudie zur Exploration und Gewinnung von Erdgas aus unkonventionellen Lagerstätten in Nordrhein-Westfalen (NRW) und deren Auswirkungen auf den Naturhaushalt insbesondere die öffentliche Trinkwasserversorgung