



Stellungnahme **zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung** **wasser- und naturschutzrechtlicher Vorschriften zur Untersagung** **und zur Risikominimierung bei den Verfahren der Fracking-** **Technologie – BT-Drucksache 18/4713**

Die Deutsche Umwelthilfe (DUH) bedankt sich für die Gelegenheit, eine Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes und des Bundesnaturschutzgesetzes im Rahmen der Anhörung des Umweltausschusses des Bundestages abzugeben.

Wir beschränken uns in der nachfolgenden Stellungnahme auf einige aus unserer Sicht wesentliche Gesichtspunkte.

Grundsätzlich **begrüßt** die DUH gesetzliche **Regelungen** zur Reglementierung des **Frackings**, da die derzeit bestehende Gesetzeslage unzureichend ist.

Die Fracking-Technologie wird seit mehreren Jahrzehnten im Sandstein eingesetzt; wir sehen jedoch eine ganze Reihe von Risiken, deren Beherrschbarkeit aus unserer Sicht noch nicht gewährleistet ist. Wir **lehnen** deshalb **den Einsatz der Fracking-Technologie zum Zwecke der Erprobung und der kommerziellen Nutzung im Schiefer-, Ton- und Mergelgestein sowie in Kohleflözgestein** zum gegenwärtigen Zeitpunkt **ab**. Das im vorliegenden Entwurf vorgesehene grundsätzliche **Verbot** des Frackings im Schiefer-, Ton- und Mergelgestein sowie in Kohleflözgestein **oberhalb von 3.000 Metern reicht aus unserer Sicht insofern nicht aus**. Wir halten die geplanten Zulassungsregelungen zum Fracking außerdem energiepolitisch für das falsche Signal (dazu grundsätzlich nachfolgend 1.).

Die vorliegenden Regelungen bedürfen auch auf Grund weiterer Überlegungen dringender Nachbesserungen (dazu nachfolgend 2.).

1. Verbot von Fracking im Schiefer-, Ton- und Mergelgestein sowie im Kohleflözgestein erforderlich

Der Einsatz der Fracking-Technologie im Schiefer-, Ton- und Mergelgestein sowie im Kohleflözgestein wäre mit hohen Risiken für die menschliche Gesundheit und die Umwelt verbunden und ist bereits aus diesem Grund abzulehnen (nachfolgend a.). Ferner wäre eine Zulassung des Einsatzes der Fracking-Technologie energiepolitisch zum gegenwärtigen Zeitpunkt das falsche Signal (nachfolgend b.).

- a. Gefrackt wird in Deutschland im Sandstein seit einigen Jahrzehnten. Neu sind die Bestrebungen einiger Wirtschaftsunternehmen, die Fracking-Technologie auch im Schiefer-, Ton- und Mergelgestein sowie im Kohleflözgestein einzusetzen. In diesen Gesteinsformationen erfordert die Erdgasgewinnung eine höhere Anzahl an Bohrungen und Bohrplätzen als im Sandstein, es bedarf eines größeren Einsatzes an Frack-Fluiden pro Frack wie auch eine deutlich größere Wassermenge. Ferner kann das Verfahren in geringeren Tiefen eingesetzt werden, also ein geringerer Abstand zu Grundwasservorkommen auftreten. In Deutschland ist diese Art des Frackings noch nicht bzw. nur vereinzelt praktiziert worden.¹

Mit dem Einsatz dieser Technologie ist eine Reihe von **Risiken** und offenen Fragen verbunden. Es ist mit Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit, Beeinträchtigungen von Wasser, Boden, Natur und Landschaft, Biodiversität, auf die Luft und das Klima zu rechnen.²

Stichwortartig zusammengefasst sind folgende Risiken zu benennen:

- Die Auswirkungen der eingesetzten **Chemikalien** sind unklar;
- **Grundwasserbeeinträchtigungen** sind unklar;
- Die Entsorgung des **Flowbacks** ist noch nicht vollständig gelöst;
- Risiken des im Boden verpressten **Lagerstättenwassers** sind unklar;

¹ Siehe dazu Gesetzentwurf der Bundesregierung (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wasser- und naturschutzrechtlicher Vorschriften zur Untersagung und zur Risikominimierung bei den Verfahren der Fracking-Technologie), BT-Drs. 18/4713, S. 1. Nachfolgend zitiert als „Entwurf“.

² Vgl. hierzu ganz grundlegend und umfassend: SRU 2013, Fracking zur Schiefergasgewinnung. Ein Beitrag zur energie- und umweltpolitischen Bewertung, Stellungnahme des Sachverständigenrates für Umwelragen Nr. 18.

- **Langfristfolgen** sind unklar;
- **Treibhausgasbilanz** ist unklar;
- **Tektonische Auswirkungen** rund um die Bohrlöcher und in der Tiefe (das Aufbrechen der Sedimentschichten ist unumkehrbar) sind unklar.

All das verlangt nach einem grundsätzlichen und umfassenden Verbot von Fracking im Schiefer-, Ton- und Mergelgestein sowie im Kohleflözgestein.

- b.** Auch **energie- und klimapolitische Überlegungen** sprechen gegen die Förderung von Kohlenwasserstoffen mittels Fracking.

Wir halten die Erschließung zusätzlicher fossiler Ressourcen in Deutschland unter Einsatz einer riskanten Fördermethode aus folgenden Gründen weder für erforderlich noch für zeitgemäß:

Erstens schreitet in Deutschland die **Energiewende** voran. Laut Erneuerbare-Energien-Gesetz soll bereits bis 2035 der Anteil des aus erneuerbaren Energien erzeugten Stroms am Bruttostromverbrauch auf 55 bis 60 Prozent gesteigert werden.³ Der deutsche Gasverbrauch wird außerdem bei Umsetzung der gegenwärtigen Ziele der Bundesregierung zur Steigerung der Energieeffizienz bis 2030 um mehr als 30 Prozent zurückgehen.⁴ Die Erschließung nennenswerter Erdgasfördermengen durch Fracking im Schiefer-, Ton- und, Mergelgestein sowie Kohleflözgestein in Deutschland wird Prognosen zufolge jedoch einigen zeitlichen Vorlauf in Anspruch nehmen und kurz- bis mittelfristig nicht wirtschaftlich erfolgen können. Einen Beitrag zur Energiewende durch den Einsatz von Fracking in Deutschland sehen wir daher schon aufgrund dieser zeitlichen Dimension nicht gegeben.

Zweitens sind die in Deutschland mittels Fracking **förderbaren Erdgasvorkommen** selbst unter optimistischen Annahmen im internationalen Vergleich so **gering**, dass durch ihre Förderung keinerlei dämpfender Einfluss auf den europäischen Gaspreis anzunehmen ist. Wie der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) in seiner Stellungnahme vom Mai 2013 resümiert, wird Fracking in Deutschland daher auch nicht zu einer Verbesserung der Wettbe-

³ § 1 Abs. 2 EEG.

⁴ Vgl. EWI, GWS, Prognos 2014: Entwicklung der Energiemärkte – Energiereferenzprognose. Studie im Auftrag des BMWi, S. 236; Vgl. BMWi 2014: Mehr aus Energie machen. Nationaler Aktionsplan Energieeffizienz, S. 8.

werbsposition von Erdgas gegenüber anderen fossilen Energieträgern und damit zu einer Senkung der Emissionen des Energiesektors beitragen können.⁵ Aus diesen Gründen ist ein Beitrag zu Energieversorgungssicherheit oder Klimaschutz durch Fracking in Deutschland nicht zu erwarten.

Drittens hat sich **Deutschland** international zum **Klimaschutz** bekannt und beansprucht eine **Führungsrolle** beim Übergang zu einer CO₂-armen Weltwirtschaft. Der Entscheidung des deutschen Gesetzgebers zum Fracking ist daher eine starke internationale Signalwirkung beizumessen. Die weltweite Ausweitung der Förderung von Kohlenwasserstoffen durch die Erschließung von Lagerstätten mittels Fracking wird in den kommenden Jahren voraussichtlich zu einem weiteren Anstieg des Verbrauchs fossiler Energieträger und damit zu zusätzlichen Treibhausgasemissionen führen.⁶

Deutschland ist in der Lage zu zeigen, dass der Ausbau der erneuerbaren Energien und die konsequente Nutzung vorhandener Energieeinsparpotenziale der sicherste und langfristig kostengünstigste Weg zu Energieversorgungssicherheit sind. Wir sehen Deutschland daher in der Verantwortung, seiner Vorbildfunktion gerecht zu werden und die Förderung fossiler Ressourcen zu begrenzen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass ein gesamtgesellschaftlicher Nutzen dieser Technologie, der die Inkaufnahme der Risiken rechtfertigen würde, nicht erkennbar ist.

2. Nachbesserungen in den vorliegenden Gesetzentwürfen erforderlich

Auf Grund der vorstehenden Bedenken bedarf es einiger **Nachbesserungen** im vorliegenden Gesetzentwurf, idealerweise auch der Verankerung einer **Verbotsregelung** im **Bundesberggesetz**.⁷ Darüber hinaus tragen die Gesetzentwürfe auch nicht sämtlichen Risiken Rechnung, die bei der Förderung von Erdgas und Erdöl **in anderen Gesteinen** als Schiefer-, Ton- und Mergelgestein sowie Kohleflözgestein bestehen.⁸

⁵ SRU 2013, S. 44, Tz. 92.

⁶ Vgl. McJeon, Edmonds u. a. 2014: Limited impact on decadal-scale climate change from increased use of natural gas, in: Nature Vol. 514, S. 483 f.

⁷ Wie etwa vom Bundesrat beschlossen, BR-Drs. 142/15 Ziffer 23, S. 17; BT-Drs. 18/4949, S. 17.

⁸ Auch hier beschränken wir uns auf einige aus unserer Sicht wesentliche Punkte.

Der Gesetzentwurf rekurriert an verschiedenen Stellen auf die vielfältigen **Erfahrungen und Erkenntnisse**, die in anderen Gesteinen als Schiefer-, Ton- und Mergelgestein sowie Kohleflözgestein existierten⁹ und begründet damit vergleichsweise weniger strenge Regelungen.

Das vermag ganz grundsätzlich nicht zu überzeugen.

Erstens sind umweltbezogene **Daten** bisher an den Standorten in Deutschland **nicht erhoben und ausgewertet worden**;¹⁰ und zwar sowohl die Gewinnung von Kohlenwasserstoffen im Sandstein mittels Fracking betreffend als auch die Entsorgung von unbehandeltem Lagerstättenwasser in Versenkbohrungen betreffend. Demzufolge können zum gegenwärtigen **negative Umweltwirkungen nicht ausgeschlossen** werden. Fracking im Sandstein aufgrund bisheriger Erfahrungen in Deutschland als weitgehend unbedenklich einzustufen, entbehrt daher eines dokumentierten empirischen Nachweises.

Zweitens ist die Beschaffenheit des Zielgesteins eines Frack-Vorgangs nur einer von vielen Faktoren, die mögliche Umweltrisiken der Fördermethode bedingen. Andere Faktoren, wie etwa die eingesetzte Wassermenge sind ebenfalls ausschlaggebend für die Beurteilung des Risikopotenzials. Daher erscheint es uns **unsachgemäß, differenzierende Regelungen nur anhand der Gesteinsformation** zu treffen.¹¹

Wir **schlussfolgern** aus dieser Sachlage, nicht nur Fracking im Schiefer-, Ton- und Mergelgestein sowie im Kohleflözgestein streng zu reglementieren, sondern auch für **Fracking im Sandstein strengere Regelungen** als im Entwurf vorgesehen zu erlassen.

Im Einzelnen heißt das für die geplanten Änderungen im Wasserhaushaltsgesetz (WHG) (dazu nachfolgend a.) und im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) (dazu nachfolgend b.):

⁹ Vgl. beispielsweise Begründung des Entwurfes, S. 22, 30.

¹⁰ Dies haben uns Vertreter des Landesamtes für Bergbau, Energie und Geologie (LBEG) Niedersachsen sowie der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) in mehreren Gesprächen bestätigt.

¹¹ Vgl. zu Risikofaktoren und möglichen Umweltwirkungen: Umweltbundesamt (UBA) 2014, Umweltauswirkungen von Fracking bei der Aufsuchung und Gewinnung von Erdgas insbesondere aus Schiefergaslagerstätten; hier insbesondere Arbeitspaket 7; Die Europäische Kommission verwendet den Begriff des „Hochvolumen-Hydrofracking“, der anhand der für einen Frackvorgang eingesetzten Wassermenge definiert wird. Einige der in Niedersachsen durchgeführten Frack-Vorhaben wären demgemäß „Hochvolumen-Hydrofracks“, vgl. Europäische Kommission, ABl. Nr. L 39/72 v. 08.02.2014 und UBA 2014, Arbeitspaket 7, S. 11.

a. Wasserhaushaltsgesetz¹²

§ 13a Abs. 1

In **Satz 1 Ziff. 1** sind die Worte: „**oberhalb von 3.000 Meter Tiefe**“ zu streichen.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene **Grenze von 3.000 Metern ist willkürlich und fachlich unbegründet**. In der Begründung des Gesetzentwurfs werden hydrogeologische Barrieren genannt, die ein Fracking unterhalb von 3.000 Metern ermöglichen.¹³ Das überzeugt als Begründung nicht. Denn Grundwasserwassergefährdungen bestehen unabhängig von der Tiefe der Bohrung;¹⁴ Leckagen mit negativen Auswirkungen können an jeder Stelle der Bohrung auftreten. Ferner bleibt das Risiko von langfristigen Folgen und tektonischen Auswirkungen. Die willkürlich festgelegte Grenze ist daher zu streichen.

In **Satz 1 Ziff. 1** sind außerdem nach dem Wort „Erdgas“ die Wörter „**oder Erdöl**“ einzufügen.¹⁵

Die oben unter 1. a. dargestellten Risiken, insbesondere für das Grundwasser, stellen sich bei der Erdölförderung mittels Fracking-Technologie in gleichem Maße. Die Verbotsregelung ist daher entsprechend zu ergänzen.

§ 13a Abs. 2

Dieser Absatz ist insgesamt **zu streichen**.

Wie oben unter 1. b. dargelegt, ergibt die **Erprobung** der Fracking-Technologie im Schiefer-, Ton- und Mergelgestein sowie im Kohleflözgestein **energiepolitisch keinen Sinn**. Darüber hinaus halten wir diese Regelung auch deshalb für problematisch, weil sie den Weg für eine **kommerzielle Nutzung** ebnet. In der Begründung des Gesetzentwurfes heißt es hierzu ausdrücklich:

„Sollen bei Erprobungsmaßnahmen nach Absatz 2 zugleich förderbare Potenziale bzw. andere Fragen erforscht werden, steht dies dem wissenschaftlichen Zweck der Maßnahme im Sinne des § 13a Absatz 2 nicht entgegen.“¹⁶

¹² Nachfolgend genannte Regelungen sind solche des Entwurfes des Wasserhaushaltsgesetzes, sofern nichts anderes genannt ist.

¹³ Vgl. Begründung des Entwurfes, S. 22.

¹⁴ So auch der Bundesrat, siehe BT-Drs. 18/4949, Ziffer 3, S.2.

¹⁵ Siehe auch Bundesrat, BT-Drs. 18/4949, Ziffer 4, S. 3.

Damit ermöglicht der Gesetzentwurf quasi durch die Hintertür kommerzielles Fracking im genannten Gestein. Dies hat mit forschender Erprobung zu wissenschaftlichen Zwecken nichts zu tun.

§13a Abs. 5

Die Regelungen zum Umgang mit **Lagerstättenwasser und Rückfluss** sind aus unserer Sicht **unzulänglich** und bedürfen der **Verschärfung**.

Nach § 13a Abs. 5 setzt die Erlaubnis einer (zulässigen) Gewässerbenutzung für die **untertägige Ablagerung** von Lagerstättenwasser voraus, dass die Anforderungen an dessen Umgang nach §22c der Allgemeinen Bundesbergverordnung eingehalten sind.

Die Anforderungen des **§ 22c der Allgemeinen Bundesbergverordnung** an den Umgang mit Lagerstättenwasser und Rückfluss **stellen** in ihrer gegenwärtigen Fassung¹⁷ aber **nicht sicher, dass Gefährdungen ausgeschlossen** sind.

Lagerstättenwasser und Rückfluss sind in ihrer **Zusammensetzung hochproblematisch**¹⁸ sie weisen hohe Salzgehalte auf und sind u. a. mit Schwermetallen und radioaktiven Stoffen belastet. Ferner können sich neben den natürlich im Lagerstättenwasser enthaltenen Stoffen und den eingebrachten Frack-Additiven auch chemische Reaktionsprodukte im Rückfluss befinden, deren Identität bislang nicht geklärt ist.¹⁹ Lagerstättenwasser und Rückfluss sind zudem nicht in dem vom Gesetz vorgesehenen Maße voneinander zu trennen.²⁰

§ 22c der Allgemeinen Bundesbergverordnung verbietet zwar grundsätzlich die untertägige Einbringung von Lagerstättenwasser und Rückfluss,²¹ ermöglicht die untertägige Einbringung von Lagerstättenwasser aber dann, wenn sie in **druckabge-**

¹⁶ Begründung des Entwurfes, S. 23, erster Absatz.

¹⁷ Dieser Stellungnahme liegt die Entwurfsfassung der Allgemeinen Bundesbergverordnung (ABBergVO) mit Stand vom 01. April 2015 zugrunde. Nachfolgend zitierte Regelungen aus der Verordnung beziehen sich auf diese Fassung.

¹⁸ Vgl. SRU 2013, S. 24, Tz 39.

¹⁹ Vgl. UBA 2014, Arbeitspaket 3, S. 2.

²⁰ Nach § 22c Abs. 2 S. 1 ABBergVO ist der Unternehmer zwar verpflichtet, Rückfluss und Lagerstättenwasser getrennt aufzufangen, § 22c Abs. 2 S. 1. Weder der Gesetzestext noch die Begründung lassen aber erkennen, ob und wie dies überhaupt möglich ist. Die Begründung gibt eher Anlass zu der Vermutung, dass das nicht möglich ist. Überdies gestattet die Regelung in § 22c Abs. 2 S. 2, dass Lagerstättenwasser wassergefährdende Stoffe bis zu einem Anteil von 0,1 Prozent enthalten darf, eine Vermischung der Flüssigkeiten wird also in Kauf genommen.

²¹ Für Lagerstättenwasser gilt insoweit § 22c Abs. 1, für den Rückfluss § 22c Abs. 2 ABBergVO.

senkten kohlenwasserstoffhaltigen Gesteinsformationen erfolgt und das Wasser bei dauerhafter Entledigung „**sicher eingeschlossen** ist“ oder bei nur vorübergehender Lagerung „**sicher gespeichert** ist“. In beiden Fällen ist der **Stand der Technik** einzuhalten.²² Die **Behörde kann** zudem festlegen, ob vorab eine **Aufbereitung erforderlich** ist und welche Maßnahmen zu ergreifen sind.²³

Den **Verweis** auf den **Stand der Technik** halten wir an dieser Stelle aus folgenden Gründen für **unzureichend**:

Nach der Begründung des Entwurfes zur Änderung Allgemeinen Bundesbergverordnung ist mit dem **Begriff „Stand der Technik“** ganz grundsätzlich „der Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen (gemeint), der es insgesamt gesichert erscheinen lässt, dass eine Maßnahme praktisch geeignet ist, um die jeweiligen Genehmigungserfordernisse zu erfüllen“²⁴.

Lagerstättenwasser ist in den letzten Jahrzehnten wiederholt **unbehandelt** in den **Untergrund** verbracht worden.²⁵ Es liegen also Erfahrungen vor. Indessen fehlen empirische Nachweise, die belegen könnten, dass Gefährdungen ausgeschlossen sind. Die Behauptung, Lagerstättenwasser werde bereits seit Jahrzehnten in den Untergrund verbracht und Probleme seien nicht bekannt geworden, kann empirische Untersuchungen und einen wissenschaftlichen Nachweis nicht ersetzen. Insbesondere kann damit nicht ausgeschlossen werden, dass Gefährdungen auftreten. Deshalb kann auch **nicht** als **gesichert** gelten, dass die untertägige Verbringung von Lagerstättenwasser praktisch geeignet ist, um einen umweltverträglichen Umgang zu gewährleisten.

Ein Ersatz für Untersuchungen und Nachweise ist der Verweis auf den Stand der Technik in den Regelungen der Allgemeinen Bundesbergverordnung nicht. Hier liegt vielmehr die Vermutung nahe, dass gesetzlich festgelegt werden soll, was bisherige Praxis war. Das wird unserer Ansicht nach dem **Risikopotenzial** der zu entsorgenden Flüssigkeiten nicht gerecht.

Wir halten es daher für notwendig, **erstens** zunächst einen unabhängigen **wissenschaftlichen Begleitprozess für eine begrenzte Anzahl von Erprobungsvorha-**

²² § 22c Abs. 3 ABergVO.

²³ § 22c Abs. 3 Satz5 ABergVO.

²⁴ Begründung des Entwurfes zur Änderung der Allgemeinen Bundesbergverordnung, S. 20.

²⁵ Siehe hierzu oben einleitend unter 2.

ben²⁶ zu etablieren. Im Anschluss an diesen Prozess sind **zweitens** die auf diese Weise empirisch ermittelten Daten auszuwerten und anhand der Auswertungen **konkrete Anforderungen** an den Umgang mit **Lagerstättenwasser** und **Rückfluss** in der **Allgemeinen Bundesbergverordnung** festzulegen.²⁷ Diese Anforderungen sollten zudem mögliche chemische Reaktionsprodukte der Frack-Additive berücksichtigen und der Tatsache Rechnung tragen, dass Lagerstättenwasser und Rückfluss nicht in dem vom Gesetz vorgesehenen Maße voneinander getrennt werden können. Wir halten außerdem eine **obligatorische Aufbereitung** des Lagerstättenwassers für erforderlich.²⁸

Erst dann wäre eine untertägige Einlagerung erlaubnisfähig (auch nach den wasserrechtlichen Regelungen). Die **gesetzlichen Regelungen sind dementsprechend zu verschärfen**.

§ 13a Abs. 6 und 7

Da die DUH Fracking im Schiefer-, Ton- und Mergelgestein sowie im Kohleflözgestein ablehnt, sind die Abs. 6 und 7 des § 13a **zu streichen**.

Die vorgesehenen Regelungen zur Expertenkommission sind – überdies - aus mehreren Gründen problematisch und begegnen zahlreichen **rechtlichen und politischen Bedenken**.

Zunächst halten wir eine **Expertenkommission** grundsätzlich **nicht** für den **richtigen Weg**, um die **Gefahren** des Frackings zu **bewerten** und eine **Entscheidung** über eine kommerzielle Nutzung **herbeizuführen**. Der Gesetzgeber würde mit den angedachten Vorschriften eine einheitliche Regelung zu Risiken und Entscheidungsvoraussetzungen aufgeben und sehenden Auges die Bewertung einer Einzelfallprüfung und -entscheidung überlassen, die von einem nicht-staatlichen Gremium vorbereitet würde. Das ist angesichts des mit dem Fracking ganz generell einhergehenden Risikopotenzials nicht tragfähig. Der **Gesetzgeber** wäre hier vielmehr dazu berufen, klare und konkrete Verbotsregelungen zu schaffen, jedenfalls aber die **wesentlichen Voraussetzungen für eine Erprobung (und ggf. kommerzielle Nutzung) selbst festzulegen**.

²⁶ Gemeint ist hier die Verbringung von Lagerstättenwasser in den Untergrund.

²⁷ Wir halten angesichts des Risikopotenzials des Lagerstättenwassers die Festlegung konkreter Anforderungen statt der Normierung des „Standes der Technik“ für zwingend.

²⁸ Ein Ermessen der Behörde, wie in § 22c Abs. 1 Satz 5 vorgesehen, darf es unseres Erachtens nicht geben.

Verfassungsrechtlich geben wir ferner zu bedenken, dass eine **unzulässige Vermischung von Bundes- und Landesverwaltung** vorliegen könnte.

Das **Grundgesetz** weist die **Ausführung des Wasserrechts** den **Ländern** zu. Die Länder führen das Wasserrecht als **eigene Angelegenheit** aus, Art. 84 GG.

Die **Expertenkommission** ist zwar ein **unabhängiges** Gremium, sie ist **jedoch** als **Teil der Bundesverwaltung** anzusehen, da sie bundesrechtlich verankert ist, vom Bund finanziert wird und keiner Kontrolle durch die Länder unterliegt. Aufgabe und Funktion der Expertenkommission ist es u.a., bestimmte geologische Formationen als **unbedenklich einzustufen**. Diese Einstufung ist nicht lediglich eine fachliche Empfehlung der Kommission, sondern dient als **Voraussetzung** dafür, dass die zuständige Behörde nach § 13a Abs. 7 eine Erlaubnis für die kommerzielle Nutzung erteilen kann.²⁹ **Die zuständige Landesbehörde ist also abhängig von der Empfehlung der Kommission** und die Entscheidung über die kommerzielle Nutzung ist damit angreifbar als ein Fall der unzulässigen Vermischung von Bundes- und Landesverwaltung.³⁰

Auch mit Blick auf das **Verwaltungsverfahren** ergeben sich einige Bedenken.

Formell stellt sich die Frage, wie die Aufgaben der Kommission mit dem übrigen **Verwaltungsverfahren verzahnt** werden sollen.

Nach § 13a Abs. 6 Satz 1 **begleitet** die Expertenkommission die Erprobungsmaßnahmen wissenschaftlich, **wertet** diese **aus** und erstellt **Erfahrungsberichte** zu den Erprobungen wie auch zum Stand der Technik und **veröffentlicht** sie im Internet. Ferner ist der Kommission auferlegt, bestimmte geologische Formationen mehrheitlich als **unbedenklich einzustufen**, § 13a Abs. 7 Ziffer 1.³¹

Nach der Gesetzesbegründung soll die Expertenkommission **weitere Aufgaben** übernehmen.³² Sie soll bei der Auswahl der Erprobungsstandorte beteiligt werden, einen Forschungsplan entwickeln und dabei die „Stakeholder“ einbinden, sie soll die Bürger vor Ort unterrichten und „durch regelmäßige Anhörungen mit der Expertenkommission soll ein kontinuierlicher Austausch mit den Dialogprozessen vor Ort ge-

²⁹ Vgl. Begründung des Entwurfes, S. 26.

³⁰ So auch der Unterausschuss des Bundesrates, BR-Drs. 143/1/15, S. 22.

³¹ Bereits nach dem Gesetzeswortlaut stellen sich zahlreiche Fragen: Erfahrungsberichte zu erstellen ist eine essenzielle Aufgabe der Kommission. Sollen diese Berichte immer solche der gesamten Kommission sein? Der Wortlaut in § 13a Abs. 7 legt eine andere Deutung nahe. Wie ist der Begriff der „geologischen Formation“ nach § 13a Abs. 7 zu verstehen? Die bergrechtliche Zulassung bezieht sich auf ein „Feld“, nicht auf eine Formation.

³² Vgl. insgesamt dazu Begründung des Entwurfs, S. 25 f.

währleistet werden“³³. Die Erfahrungsberichte sollen in einem „transparenten inter- und transdisziplinär angelegten Prozess“³⁴ erstellt werden.

Wie diese Aufgaben mit dem formalen Verwaltungsverfahren verzahnt werden sollen und welche Konsequenzen eventuell auftretende Fehler haben, bleibt **offen**.³⁵

Außerdem ergibt sich aus der Regelung des § 13a Abs. 7 eine **faktische Ermessensbindung der Behörde**. Die Erteilung einer Erlaubnis nach Absatz 7 steht zwar rein formal im Ermessen der zuständigen Behörde. Die zuständige Behörde dürfte sich aber nur mit einem **deutlich erhöhten Begründungsaufwand** über das Votum der Expertenkommission hinwegsetzen können, wenn sie abweichende Entscheidung treffen will.

Die Regelung ist demzufolge weder durchdacht noch dient sie der Rechtssicherheit.

Politisch geben wir zu bedenken, dass die Tätigkeit der Expertenkommission und ihre Einbindung in die regionalen Prozesse von Erprobungsmaßnahmen aller Voraussicht nach auf **wenig Akzeptanz vor Ort** stoßen wird. Konflikte dürften auch auf dieser Ebene vorprogrammiert sein.

Schließlich halten wir sowohl die **Zusammensetzung** der Kommission als auch die Festlegungen zur **Entscheidungsfindung** für **inakzeptabel**.

Die Expertenkommission setzt sich in der gegenwärtig angedachten Formation aus einigen **Fracking-Befürwortern** zusammen. Drei der in der Expertenkommission voraussichtlich vertretenen sechs Organisationen, nämlich die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, das Helmholtz-Zentrum Potsdam Deutsches GeoForschungsZentrum und das Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung Leipzig haben sich in der sog. Hannover Erklärung vom 31.07.2013 bereits grundsätzlich für die Schiefergasförderung in Deutschland ausgesprochen: Diese könne zur „Stabilisierung der heimischen Erdgasförderung“ beitragen.³⁶ Die Neutralität dieser Organisationen steht damit in Frage und auch ein ergebnisoffenes Empfehlungsverfahren ist von den Vertretern dieser Organisationen nicht zu erwarten.

³³ Begründung des Entwurfs, S. 26.

³⁴ Begründung des Entwurfs, S. 25.

³⁵ Sollen die Aufgaben neben dem formalen Verwaltungsverfahren wahrgenommen werden? Im Rahmen des Scoping-Prozesses? Soll es sich um informelle Verfahrensschritte handeln? Wie wirken sich Fehler aus?

³⁶ BGR, UFZ, GFZ 2013: Abschlusserklärung zur Konferenz „Umweltverträgliches Fracking?“ am 24./25. Juni 2013 in Hannover (Hannover-Erklärung) vom 31.07.2013.

Wenn es eine wissenschaftlich unabhängige Begleitung geben soll, dann muss Sorge dafür getragen werden, dass sich eine Kommission nicht zur Hälfte aus Befürwortern zusammensetzt, sondern auch kritische Stimmen müssen angemessen vertreten sein.

Für die Empfehlung der Kommission genügt ferner eine **mehrheitliche Entscheidung**. Das ist angesichts der tendenziösen Zusammensetzung der Kommission und der Bedeutung ihrer Empfehlung unangemessen. Wenn überhaupt, muss es eine einstimmige Entscheidung der Kommission geben.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Regelungen in § 13a Abs. 6 und 7 zahlreichen rechtlichen und politischen Bedenken begegnet; Rechtsstreitigkeiten sind vorprogrammiert. Wir raten daher auch aus diesen Gründen zu einer Streichung dieses Konstruktes.

§ 104a

§ 104a dient dem **Bestandsschutz** bestehender Anlagen und hat zur Folge, dass die Vorgaben des neuen § 13a Abs. 5 (und damit auch die des § 22 c Allgemeine Bergverordnung) **erst fünf Jahre nach Inkrafttreten** des neuen Gesetzes eingehalten werden müssen, wenn die Anlage bereits vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes in Übereinstimmung mit einem bestandskräftig zugelassenen Betriebsplan errichtet worden ist. Unklar ist hierbei, für wie viele Anlagen dieser Bestandsschutz gelten soll. Je mehr Bedeutung § 13a Abs. 5 hat, desto weniger Bestandsschutz-Ausnahmen darf es geben. Das heißt: je höher die Risiken sind, desto weniger schützenswert darf der Bestand sein. Fraglich ist auch, ob der zugelassene Betriebsplan den Vorgaben des § 13a Abs. 5 „gleichwertig“ ist, ob die Bergbehörde also ähnliche Anforderungen gestellt hat, wie sie nun in § 13a Abs. 5 und § 22 c Allgemeine Bergverordnung festgelegt sind. Die Regelung bedarf also der Überprüfung und muss entsprechend verschärft werden.

b. Bundesnaturschutzgesetz³⁷

Der Gesetzentwurf führt Regelungen in die **§§ 23 Abs. 3, 24 Abs. 3** und **33 Abs. 1a** ein, nach denen Fracking in Naturschutzgebieten und Nationalparks und – in Bezug auf Schiefer-, Ton- und Mergelgestein sowie Kohleflözgestein – in Natura 2000-Gebieten verboten wird.

Wir **begrüßen** die Regelungen ganz **grundsätzlich**, halten sie aber für **nicht weitreichend genug** und teilen in einzelnen Punkten die Auffassung des **Bundesrates**.³⁸

Verbotsregelungen „in“ den genannten Gebieten einzuführen, nicht aber „unter“ den genannten Gebieten, wird der Schutzbedürftigkeit der Gebiete nicht gerecht; die Regelungen müssen entsprechend ergänzt werden. Ebenso müssten Vorkehrungen dafür geschaffen werden, dass auch Anlagen, die **außerhalb** der Gebiete errichtet werden, verboten sind, wenn sie die Erhaltungsziele oder Schutzzwecke der Gebiete **erheblich beeinträchtigen**. Es vermag nicht einzuleuchten, weshalb Anlagen innerhalb der genannten Schutzgebiete unzulässig sein sollen, nicht aber Anlagen, die zwar außerhalb des Gebiets liegen, aber dennoch die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck des Gebiets erheblich beeinträchtigen. Hier bedarf es geeigneter zusätzlicher Festlegungen.

Ebenfalls unzulänglich ist **§ 33 Abs. 1a** hinsichtlich seines **Anwendungsbereiches**. Die Regelung **verbietet nicht** Projekte der Erdgas- und Erdölförderung sowie der Erdwärmennutzung **in anderen Gesteinen** als Schiefer-, Ton- und Mergelgestein sowie Kohleflözgestein. Der Entwurf begründet dies damit, dass es „in Deutschland vielfältige Erfahrungen bei der Erdgas- und Erdölförderung bzw. Erdwärmeprojekten in anderen Gesteinen als Schiefer-, Ton- und Mergelgestein sowie Kohleflözgestein (gebe), gerade auch in Natura 2000-Gebieten oder deren unmittelbarer Nähe, so dass an dieser Stelle eine repressive Verbotsregelung zum Schutz der Natura-2000 Gebiete über den § 34 BNatSchG hinaus unverhältnismäßig wäre“³⁹. Damit bleibt die oftmals schwierige Prüfung, ob ein solches Vorhaben den Schutzzweck oder die Erhaltungsziele des betroffenen Gebiets erheblich beeinträchtigt, auch künftig der zu-

³⁷ Nachfolgend genannte Regelungen sind solche des Entwurfes des Bundesnaturschutzgesetzes, sofern nichts anderes genannt ist.

³⁸ Vgl. BT-Drs. 18/4949, Stellungnahme des Bundesrates, Ziffer 22, S. 15 f.

³⁹ Vgl. Begründung des Entwurfes, S. 30 unten.

ständigen Verwaltungsbehörde überlassen.⁴⁰ Wie oben dargelegt, sind die **Risiken** auch in Gesteinen wie **Sandstein** nach wie vor **nicht gut genug bekannt**, da keine Daten erhoben und ausgewertet wurden.⁴¹ Sie lassen sich also nicht genügend einschätzen, um die erheblichen Beeinträchtigungen durch die genannten Projekte allein aufgrund des aktuell geltenden Rechts im einzelnen Zulassungsverfahren vermeiden zu können. Zudem dürften die bisherigen Erfahrungen mit der Zulassung derartiger Projekte nicht ausreichen, um eine im gesamten Bundesgebiet einheitliche Handhabung des § 34 BNatSchG zu gewährleisten. Vielmehr sind – wie bisher – erhebliche Unterschiede von Region zu Region zu erwarten. Der **Verbotstatbestand** muss also **auch für andere Gesteine** als Schiefer-, Ton- und Mergelgestein sowie Kohleflözgestein gelten.

⁴⁰ Siehe § 34 BNatSchG.

⁴¹ Vgl. hierzu die oben unter 2. einleitend vor a.