



Regelungspaket Fracking – Stellungnahme des NABU

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wasser- und naturschutzrechtlicher Vorschriften zur Untersagung und zur Risikominimierung bei den Verfahren der Fracking-Technologie für die Öffentliche Anhörung des Umweltausschusses des Deutschen Bundestages am 8. Juni 2015



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 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.

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

Mindestens besteht aber in folgenden Kernpunkten Änderungsbedarf:

Kontakt

NABU Bundesverband

Ulf Sieberg
Referent für Energiepolitik und Klimaschutz

Tel. +49 (0)30.284984-1521
Fax +49 (0)30.284984-3521
Ulf.Sieberg@NABU.de

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

1. **Vorsorgenden Grundwasserschutz sichern:** Der vorsorgende Grundwasserschutz muss flächendeckend gewährleistet werden. Dafür muss klargestellt werden, dass der wasserrechtliche Besorgnisgrundsatz für Frackingvorhaben uneingeschränkt gilt.
2. **Demokratie statt Expertokratie:** Kommerzielle Frackingvorhaben in Schiefergestein dürfen nicht zugelassen werden, solange nicht der Deutsche Bundestag deren Risiken selbst beurteilt und geregelt hat, ob und wo Fracking in Schiefergestein zugelassen werden kann.
3. **Erprobungsvorhaben rechtssicher verbieten:** Erprobungsvorhaben in Schiefergestein sollten auf Bundesebene verboten werden. Zumindest müssen die Länder die Möglichkeit erhalten, Erprobungsvorhaben in Schiefergestein rechtssicher abzulehnen und schon entsprechende Aufsuchungserlaubnisse zu versagen. Wenn Erprobungsvorhaben zugelassen werden, muss deren Zahl auf maximal zwei beschränkt werden. Dafür muss entweder eine Beschränkung durch Bundesrecht, eine Länderklausel oder ein bergrechtliches Bewirtschaftungsermessen in das Bundesberggesetz aufgenommen werden.
4. **Lagerstättenwasserentsorgung nur nach dem Stand der Technik:** Der NABU fordert ein generelles Verbot der untertägigen Ablagerung von Lagerstättenwasser. Die Bergbehörde darf nicht ermächtigt werden, auf die Einhaltung des Standes der Technik zu verzichten. Durch Wasserrecht muss sichergestellt werden, dass eine Versenkung nur zugelassen wird, soweit sie dem Stand der Technik entspricht und wenn sie in ausgeförderte Lagerstätten erfolgt.
5. **Kein Bestandsschutz für ungeeignete Lagerstättenwasserversenkungen:** Für bestehende Lagerstättenwasserversenkungen, die den Anforderungen an den Grundwasserschutz nicht genügen, darf kein Bestandsschutz geschaffen werden, der über den üblichen wasserrechtlichen Bestandsschutz hinausgeht.
6. **Fracking-Verbote ausweiten und Mindestabstand regeln:** Frackingvorhaben in geringerer Tiefe als 3.000 m sollten generell, also auch für Aufsuchung und Gewinnung von Erdgas oder Erdöl aus Tight-Gas-Lagerstätten verboten werden, um sicher zu stellen, dass zwischen den erzeugten Rissen und dem tiefsten nutzbaren Grundwasserleiter eine wirksame geologische Barriere vorhanden ist.
7. **Verbotzonen ausweiten:** Der NABU fordert die Ausdehnung des generellen Verbotes von Fracking und der untertägigen Ablagerung von Lagerstättenwasser in Einzugsgebieten von Entnahmestellen für die öffentliche Wasserversorgung auf ausgewiesene Vorranggebieten für die Trinkwassergewinnung und auf Einzugsgebiete von Stellen zur Entnahme von Wasser zur Verwendung in Lebensmitteln sowie einen Umgebungsschutz für alle Verbotzonen. Außerdem muss in und unterhalb von Natura 2000-Gebieten auch Fracking in Erdöl- und Tight-Gas-Lagerstätten verboten werden.
8. **Bergrechtliches Bewirtschaftungsermessen:** Der NABU fordert die Einführung eines bergrechtlichen Bewirtschaftungsermessens für die Erlaubnis zur Aufsuchung und Ge-

winnung von Kohlenwasserstoffen und die Zulassung von Tiefbohrvorhaben zu diesen Zwecken.

9. **Stand der Technik durch Wasserrecht gewährleisten: Der NABU fordert, den Stand der Technik 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 zum Änderungsbedarf

Zu 1. Vorsorgenden Grundwasserschutz sichern

Der vorsorgende Grundwasserschutz muss flächendeckend gewährleistet werden. Dafür muss klaggestellt werden, dass der wasserrechtliche Besorgnisgrundsatz für Frackingvorhaben uneingeschränkt gilt.

Der Gesetzentwurf trifft keine klare Regelung, ob und inwieweit Frackingvorhaben voraussetzen, dass eine nachteilige Veränderung der Grundwasserbeschaffenheit nicht zu besorgen ist. Hierzu werden verschiedene juristische Meinungen vertreten. Nach zutreffender Auffassung gilt der Besorgnisgrundsatz schon jetzt nicht nur für echte und einige unechte, sondern für alle Grundwasserbenutzungen. In einem früheren Entwurf der Bundesregierung sollte die Geltung des Besorgnisgrundsatzes auf Einzugsgebiete von Trinkwassergewinnungen beschränkt werden. Diese klare Privilegierung von Frackingvorhaben ist zwar zu Recht entfallen. Der aktuelle Entwurf lässt die Geltung des Besorgnisgrundsatzes aber im Dunkeln, die Bundesregierung hat den Vorschlag des Bundesrates, die Geltung des Grundsatzes klarzustellen, ohne nachvollziehbare Begründung abgelehnt.

In Deutschland wird das Grundwasser traditionell flächendeckend geschützt, unabhängig davon, ob es zur Gewinnung von Trinkwasser, für die Bewässerung von Feldern oder zur Viehtränke - und damit mittelbar zur Gewinnung von Lebensmitteln – genutzt wird oder lediglich als Bestandteil des Naturhaushalts geschützt werden soll. Auf Grund der dichten Besiedlung und der guten klimatischen Bedingungen ist in Deutschland fast jeder Grundwasserkörper als Gewässer zur Gewinnung von Trinkwasser nach Artikel 7 der Wasserrahmenrichtlinie eingestuft, weil er durchschnittlich mehr als 10 m³ Trinkwasser täglich liefert oder mehr als 50 Personen bedient; in der Flussgebietseinheit Weser beispielsweise sind es 97 % der Grundwasserkörper.²

Notwendig ist deshalb eine Klarstellung, dass der wasserrechtliche Besorgnisgrundsatz für Frackingvorhaben uneingeschränkt gilt. Der Besorgnisgrundsatz ist das zentrale Instrument zur Umsetzung des Vorsorgeprinzips im Wasserrecht. Er stellt sicher, dass Schutzvorkehrungen schon dann verlangt werden können, wenn Schäden für das Grundwasser zu besorgen sind, und nicht erst

² 140 der insgesamt 144 Grundwasserkörper; vgl. Flussgebietsgemeinschaft Weser, Entwurf Bewirtschaftungsplan 2015 – 2021 für die Flussgebietseinheit Weser gem. § 83 WHG, S 4-41, im Internet unter www.fgg-weser.de.

dann, wenn solche Schäden zu erwarten sind. Er gilt bereits jetzt ausdrücklich für jedes Einleiten und Einbringen von Stoffen in das Grundwasser (§ 48 Abs. 1 Satz 1 WHG) sowie die Lagerung und Ablagerung von Stoffen (§ 48 Abs. 2 Satz 1 WHG) einschließlich der Ablagerung von Lagerstättenwasser. Die Rechtsprechung hat den Besorgnisgrundsatz darüber hinaus als allgemeinen Grundsatz des Wasserrechts anerkannt.³ Wenn jetzt nicht klar geregelt wird, dass der Besorgnisgrundsatz auch für Frackingvorhaben uneingeschränkt gilt, steht zu befürchten, dass in der Praxis für Fracking nur ein geringeres Schutzniveau zu Grunde gelegt werden wird.

Der Bundesrat hat deshalb zu Recht vorgeschlagen, den Besorgnisgrundsatz sowohl in § 13 Abs. 4 WHGE als auch in § 48 Abs. 1 WHG zu ergänzen (BT-Drs. 18/4949, S. 9 und 13). Die Bundesregierung hat beide Vorschläge abgelehnt, ohne sich inhaltlich klar zu positionieren (BT-Drs. 18/4949, S. 22 und 24). Sie meint, es ginge zu weit, den Besorgnisgrundsatz auf alle unechten Benutzungen und nicht nur auf die neuen Benutzungstatbestände des Fracking und der Lagerstättenwasserversenkung zu erstrecken (BT-Drs. 18/4949, S. 24). Wer den Vorrang des Grundwasserschutzes in Deutschland ernst nimmt, muss hier jedenfalls auch für Frackingvorhaben klarstellen, dass diese gegenüber anderen Grundwasserbenutzungen nicht privilegiert werden und der Besorgnisgrundsatz dafür uneingeschränkt gelten soll.

Nur wenn ein anspruchsvoller wasserrechtlicher Vorsorgestandard beibehalten wird, kann auch die in der UVP-V Bergbau vorgesehene Umweltverträglichkeitsprüfung eine wirksame Umweltvorsorge sicherstellen. Nach gefestigter Rechtsprechung hat die Umweltverträglichkeitsprüfung nur verfahrensrechtliche Bedeutung. Sie beinhaltet keine strengeren Umwelanforderungen, sondern stellt nur durch Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung sicher, dass die geltenden Umwelanforderungen berücksichtigt werden.

Zu 2. Demokratie statt Expertokratie

Kommerzielle Frackingvorhaben in Schiefergestein dürfen nicht zugelassen werden, solange nicht der Deutsche Bundestag deren Risiken beurteilt und selbst geregelt hat, ob und wo Fracking in Schiefergestein zugelassen werden kann.

Nach dem Gesetzentwurf sollen kommerzielle Frackingvorhaben zugelassen werden können, soweit eine Expertenkommission zuvor Erprobungsmaßnahmen ausgewertet hat und kommerzielle Vorhaben in einer von ihr zu bestimmenden geologischen Formation mehrheitlich als grundsätzlich unbedenklich einstuft (§ 13a Abs. 7 Nr. 1 WHGE). Die Expertenkommission soll Erprobungsmaßnahmen wissenschaftlich begleiten und auswerten werden. Sie soll hierzu und zum Stand der Technik ab Juni 2018 halbjährlich Erfahrungsberichte erstellen. Die Expertenkommission soll sich aus Vertretern von sechs wissenschaftlichen Einrichtungen zusammensetzen (§ 13a Abs. 6 WHGE). Nach der Gesetzesbegründung sollen die Berichte der Kommission 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. Ferner sollen Bürger an den Erprobungsstandorten über den Verlauf und die

³ BVerwG, Urteil vom 16.11.1973, Az.: IV C 44/69, NJW 1974, 815, 817 (Tankwagenunfall).

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. Im Gesetzestext selbst finden sich dazu allerdings keine Regelungen.

Damit entzieht sich der Deutsche Bundestag seiner Verantwortung, selbst zu regeln, ob und unter welchen Voraussetzungen die mit dem Fracking in Schiefergestein verbundenen Risiken hingenommen werden können. Er delegiert die grundsätzliche Entscheidung der Zulassung kommerzieller Frackingvorhaben in Schiefergestein 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 lehnt diese Flucht der gewählten Vertreter des Volkes aus ihrer Verantwortung ab. Eine Expertenkommission kann zwar den Gesetzgeber unterstützen, sie darf diesen aber nicht ersetzen. Es widerspricht elementaren demokratischen Grundsätzen, wenn eine Mehrheitsmeinung von vier aus sechs Experten über eine Frage entscheidet, die sich wissenschaftlich nicht beantworten lässt, sondern die Beurteilung verlangt, welche Risiken zu welchem Zweck eine Gesellschaft eingehen will. Bevor kommerzielle Vorhaben in der jeweiligen geologischen Formation zugelassen werden, muss deshalb der Deutsche Bundestag deren Risiken auf Grundlage der Ergebnisse der Expertenkommission selbst beurteilen und regeln, ob, in welcher geologischen Formation und unter welchen Voraussetzungen Fracking in Schiefergestein zugelassen werden kann.

§ 13 a Abs. 7 WHGE sollte deshalb ersatzlos gestrichen werden. Wenn die in § 13 a Abs. 6 WHGE vorgesehenen Erfahrungsberichte der Expertenkommission vorliegen, kann der Deutsche Bundestag auf deren Grundlage entscheiden, ob und inwieweit er kommerzielle Frackingvorhaben in Schiefergestein zulassen will.

Zu 3. Erprobungsvorhaben rechtssicher verbieten

Erprobungsvorhaben in Schiefergestein sollten auf Bundesebene verboten werden. Zumindest müssen die Länder die Möglichkeit erhalten, Fracking in Schiefergestein rechtssicher abzulehnen und schon entsprechende Aufsuchungserlaubnisse zu versagen. Wenn Erprobungsvorhaben zugelassen werden, muss deren Zahl auf maximal zwei beschränkt werden. Dafür muss entweder eine Beschränkung durch Bundesrecht, eine Länderklausel oder ein bergrechtliches Bewirtschaftungsermessens in das Bundesberggesetz aufgenommen werden.

Der Gesetzentwurf enthält zwar wasserrechtliche Beschränkungen für Frackingvorhaben. Er lässt aber den bergrechtlichen Rechtsanspruch auf Aufsuchung und Gewinnung von Erdöl und Erdgas auch für Erprobungsvorhaben für Fracking in Schiefergestein unberührt. Erprobungsvorhaben für

Fracking in Schiefergestein werden deshalb nur aus wasserwirtschaftlichen, nicht aber aus energiepolitischen Gründen versagt werden können.

Die Voraussetzungen für Erprobungsvorhaben werden nicht definiert. 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. Danach können die Unternehmen letztlich jede gewöhnliche Aufsuchung als Erprobungsvorhaben definieren. Sie haben einen Anspruch auf die Erlaubnis für ein Aufsuchungsfeld, auch wenn sie letztlich gar kein Erprobungsvorhaben durchführen, sondern sich das Feld sichern wollen für den Fall, dass die jeweilige geologische Formation durch die Expertenkommission für kommerzielle Vorhaben freigegeben wird. Unmittelbar nach Inkrafttreten dieses Gesetzes muss deshalb bundesweit mit neuen Aufsuchungsanträgen gerechnet werden, die nicht rechtssicher abgelehnt werden können. Das gilt erst recht, wenn Erdöl- und Erdgaspreise wieder steigen und Fracking wieder attraktiver wird. Liegen die wasserrechtlichen Voraussetzungen vor, wird Fracking in Schiefergestein für eine unbegrenzte Zahl von Erprobungsvorhaben zulässig sein (§ 13a Abs. 2 WHGE).

Der Bundesrat hat vorgeschlagen, Fracking in Schiefergestein zur Aufsuchung und Gewinnung von Erdgas generell im Bundesberggesetz zu verbieten (§ 49a BBergGE, BT-Drs. 18/4949, S. 17). Schon die bergrechtliche Aufsuchungserlaubnis als erster Schritt eines Frackingvorhabens soll versagt werden können, wenn der Antragsteller Fracking in Schiefergestein nicht ausschließt (§ 11 Nr. 3a BBergGE, BT-Drs. 18/4949, S. 17). Die Bundesregierung lehnt dies ab.

Der NABU unterstützt den Vorschlag des Bundesrates und fordert eine Erweiterung des Verbotes auf Erdöl. Aus Gründen des Gewässer- und Klimaschutzes sollte Fracking jedenfalls in Schiefergestein zur Gewinnung fossiler Brennstoffe wie Erdgas und Erdöl verboten werden. 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 – unter Maßgabe des Vorsorgeprinzips und der damit einhergehenden Anwendung aller Vorsorgemaßnahmen, die zum Schutz von Umwelt und Grundwasser erforderlich sind.

Ein solches Verbot ist auch mit Grundrechten vereinbar und verhältnismäßig. Das haben die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages 2011⁴ und das französische Verfassungsgericht in einer Entscheidung vom 11.10.2013⁵ bestätigt.

Auch wenn ein Verbot oder zumindest eine Beschränkung von Erprobungsvorhaben auf Bundesebene mehrheitlich abgelehnt wird, sollten zumindest die Länder die Möglichkeit erhalten, Erprobungsvorhaben für Fracking in Schiefergestein nicht nur zum Zwecke des Grundwasserschutzes,

⁴ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Förderung von unkonventionellem Erdgas, Möglichkeiten der rechtlichen Beschränkung, vom 10.01.2011, WD 3 – 3000 – 372/10.

⁵ Französischer Verfassungsrat (Conseil Constitutionnel), Entscheidung Nr. 2013-346 QPC vom 11.10.2013, deutsche Fassung im Internet unter <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/deutsch/vorrangige-frage-zur-verfassungsmassigkeit/entscheidungen-2013/entscheidung-nr-2013-346-qpc-vom-11-oktober-2013.140219.html>.

sondern auch aus energie- und rohstoffpolitischen Gründen rechtssicher zu versagen. Dafür müsste den Ländern entweder durch eine Länderklausel im Bergrecht oder durch Einführung eines bergrechtlichen Bewirtschaftungsermessens für Erdgas- und Erdöl (dazu unten zu 8.) ermöglicht werden, selbst zu bestimmen, ob, wie viele und an welchen Standorten sie Erprobungsvorhaben zulassen.

Zu 4. Lagerstättenwasserentsorgung nur nach dem Stand der Technik

Der NABU fordert ein generelles Verbot der untertägigen Ablagerung von Lagerstättenwasser. Die Bergbehörde darf nicht ermächtigt werden, auf die Einhaltung des Standes der Technik zu verzichten. Durch Wasserrecht muss sichergestellt werden, dass eine Versenkung nur zugelassen wird, soweit sie dem Stand der Technik entspricht und wenn sie in ausgeförderte Lagerstätten erfolgt.

Der Gesetzentwurf verweist für die Anforderungen an die untertägige Ablagerung von Lagerstättenwasser auf die Anforderungen der Allgemeinen Bundesbergverordnung (ABBergV, vgl. § 13a Abs. 5 WHGE), die die Bundesregierung als Teil des Regelungspakets Fracking dem Bundesrat zugeleitet hat. Diese sieht vor, dass Lagerstättenwasser nur in druckabgesenkte Kohlenwasserstoffhaltige Gesteinsformationen eingebracht werden darf, die einen sicheren Einschluss gewährleisten. Dabei kann die Behörde festlegen, ob auf Grund der Zusammensetzung des Lagerstättenwassers und der Beschaffenheit der Gesteinsformation, in die das Lagerstättenwasser eingebracht werden soll, vor dem Einbringen eine Aufbereitung nach dem Stand der Technik erforderlich ist und welche Maßnahmen der Unternehmer hierzu vorzunehmen hat (§ 22c Abs. 1 Satz 3 und 5 ABBergVE). Mit anderen Worten: Die Bergbehörde darf auch gestatten, auf eine Aufbereitung nach dem Stand der Technik zu verzichten.

Der NABU fordert ein generelles Verbot der untertägigen Ablagerung von Lagerstättenwasser. Zumindest muss sichergestellt werden, dass der Stand der Technik eingehalten wird. Nach Maßstabe des Standes der Technik muss auch beurteilt werden, ob eine untertägige Ablagerung überhaupt zulässig ist und ob und wie das Lagerstättenwasser vor einer untertägigen Ablagerung behandelt und gereinigt werden muss. Die Einhaltung des Standes der Technik darf nicht zur Disposition der Bergbehörde stehen.

Notwendig ist deshalb die uneingeschränkte Verpflichtung zur Einhaltung des Standes der Technik im Wasserhaushaltsgesetz und dessen Konkretisierung durch eine wasserrechtliche Rechtsverordnung. Die Regelung durch Bergverordnung reicht nicht aus. Denn der Stand der Technik ist im Wasserrecht, aber nicht im Bergrecht definiert (§ 3 Nr. 11 WHG). Ferner bestimmt nur das Wasserrecht, das zur Festlegung des Standes der Technik eine Anhörung der beteiligten Kreise erforderlich ist (§ 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.⁶

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.⁷ Der Bundestag wird über die Änderungen des WHG entscheiden, bevor feststeht, ob und mit welchen Änderungen der Bundesrat dem Vorschlag der Bundesregierung zur Änderung der ABBergV überhaupt zustimmen wird. Mit dem Verweis auf eine noch nicht erlassene Verordnung soll der Bundestag eine Regelung beschließen, deren Inhalt offen ist. Die Regelung im WHG ist damit ein Blankoscheck für den Ordnungsgeber. Sie bleibt völlig inhaltsleer, wenn der Bundesrat die Änderung der ABBergV ablehnt. Sie übt ferner unangemessenen Druck auf den Bundesrat aus, die von der Bundesregierung vorgeschlagene Regelung zu akzeptieren. Schließlich widerspricht es der Ressortverantwortung der Umweltministerien des Bundes und der Länder, wenn die Anforderungen an den Grundwasserschutz allein durch die Wirtschaftsministerien im Rahmen von Bergverordnungen konkretisiert werden. Die Regelung sollte deshalb unmittelbar im WHG erfolgen.

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

„Sofern die Erteilung einer Erlaubnis für eine Benutzung nach § 9 Abs. 2 Nr. 4 nicht nach Absatz 1 oder Absatz 3 ausgeschlossen ist, darf die Erlaubnis nur erteilt werden, wenn sichergestellt ist,

1. *dass 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. *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. *dass die Einleitung in eine druckabgesenkte Gesteinsformation erfolgt, die einen sicheren Einschluss gewährleistet, und*
4. *dass eine nachteilige Veränderung der Wasserbeschaffenheit nicht zu besorgen ist.“*

⁶ Art. 11 Abs. 3 Buchst. j) Anstrich 1 der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG.

⁷ § 68 Abs. 2 Nummer 3 und Abs. 3 in Verbindung mit § 66 Satz 1 Nummer 1 und 2 Bundesberggesetz und die Entwurfsbegründung in BR-Drs. 144/15, S. 8..

Zu 5. Kein Bestandsschutz für ungeeignete Lagerstättenwasserversenkungen

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

Mit dem Gesetzentwurf soll klargestellt werden, dass die untertägige Ablagerung von Lagerstättenwasser einer wasserrechtlichen Erlaubnis bedarf (§ 9 Abs. 2 Nr. 4 WHGE). Außerdem sollen erstmals Anforderungen an die Ablagerung konkretisiert werden (§ 22c Abs. 1 ABBERGVE, § 13a Abs. 5 WHGE). Für bestehende Anlagen, für die ein bestandskräftig zugelassener Betriebsplan vorliegt, soll die Erlaubnis aber erst 5 Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes erforderlich sein, um insoweit Bestandsschutz zu gewähren (§ 104a Satz 1 WHGE BReg und dessen Begründung). Außerdem soll das Verbot der Lagerstättenwasserversenkung in Wasserschutzgebieten für Bestandsanlagen zur Ablagerung von bei der Erdölförderung angefallenem Lagerstättenwasser nicht gelten, soweit die Ablagerung in einer Wasserschutzgebietsverordnung zugelassen wird (§ 104a Satz 2 WHGE BReg).

Der Bundesrat hat vorgeschlagen, diesen Bestandsschutz unter Rückgriff auf eine frühere Fassung des Regierungsentwurfs so zu erweitern, dass bergrechtlich genehmigte Anlagen künftig unbefristet vom Erfordernis einer wasserrechtlichen Erlaubnis freigestellt werden (§ 104a WHGE BR). Die Bundesregierung will diesen Vorschlag prüfen.

Aus Sicht des NABU besteht kein Anlass für eine besondere Bestandsschutzregelung. 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. Mit der Übergangsvorschrift sollen also bestehende Anlagen, die noch nicht einmal über die bereits bisher erforderliche wasserrechtliche Erlaubnis verfügen und damit formell illegal sind, genau dafür belohnt werden und auch künftig von wasserrechtlichen Anforderungen verschont werden.

Damit wird formell illegalen Anlagen ein deutlich weiter reichender Bestandsschutz zugebilligt als Anlagen, die ordnungsgemäß wasserrechtlich erlaubt sind. 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 nicht einräumt. Ihre Nutzung wird damit ohne Not weiterhin zementiert. Das gilt vor allem für die vom Bundesrat vorgeschlagene unbefristete Bestandsschutzregelung. 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 würde

damit im Ergebnis genau das Gegenteil des mit den neuen Anforderungen verfolgten Regelungszwecks bewirken.

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.⁸ Spätestens seither hätte diese Anforderung schon aus europarechtlichen Gründen im Rahmen des wasserrechtlichen Erlaubnisverfahrens umgesetzt werden müssen.⁹ 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 bis zur Verfügbarkeit alternativer Entsorgungswege zu gewähren. Um eine Überprüfung und Anpassung sicherzustellen, sollten angemessene Übergangsfristen geregelt werden, innerhalb derer die Unternehmen neue, dem Stand der Technik entsprechende Entsorgungswege bereitstellen 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 eingehalten werden. Ist die wasserrechtliche Erlaubnis bis zu diesem Zeitpunkt nicht erteilt, sind die Fortsetzung der Benutzung zu untersagen und die erforderlichen Maßnahmen anzuordnen.“*

Zu 6. Fracking-Verbote ausweiten und Mindestabstand regeln

Frackingvorhaben in geringerer Tiefe als 3.000 m sollten generell, also auch für Aufsuchung und Gewinnung von Erdgas oder Erdöl aus Tight-Gas-Lagerstätten 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

⁸ Art. 11 Abs. 3 Buchst. j) Anstrich 1 der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG.

⁹ Vgl. § 82 Abs. 3 und Abs. 6 Satz 2 in Verbindung mit §§ 47 und 48 WHG.

soll Fracking zur Gewinnung von Erdöl sowie zur Gewinnung von Erdgas in Sandsteinen (Tight Gas) uneingeschränkt zulässig bleiben.

Aus Gründen des vorsorgenden Gewässerschutzes sollten 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. Deshalb fordert auch die einschlägige Empfehlung 2014/70/EU der EU-Kommission zum Fracking die Festlegung von Mindestabständen zwischen dem aufzuschließenden Gebiet und dem Grundwasser.¹⁰ 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.

§ 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 7. Verbotszonen ausweiten

Der NABU fordert die Ausdehnung des generellen Verbotes von Fracking und der untertägigen Ablagerung von Lagerstättenwasser in Einzugsgebieten von Entnahmestellen für die öffentliche Wasserversorgung auf ausgewiesene Vorranggebieten für die Trinkwassergewinnung und auf Einzugsgebiete von Stellen zur Entnahme von Wasser zur Verwendung in Lebensmitteln sowie einen Umgebungsschutz für alle Verbotszonen. Außerdem muss in und unterhalb von Natura 2000-Gebieten auch Fracking in Erdöl- und Tight-Gas-Lagerstätten verboten werden.

¹⁰ Nr. 3.2 Satz 2 der Kommissionsempfehlung 2014/70/EU mit Mindestgrundsätzen für die Exploration und Förderung von Kohlenwasserstoffen (z.B. Schiefergas) durch Hochvolumen-Hydrofracking vom 22.01.2014.

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

Nach dem Gesetzentwurf sollen Fracking und die untertägige Ablagerung von Lagerstättenwasser in und unter Wasserschutzgebieten und sonstigen Einzugsgebieten von Wasserentnahmestellen für die öffentliche Wasserversorgung sowie in und unter Heilquellenschutzgebieten unzulässig sein (§ 13a Abs. 1 Nr. 2 WHGE). Dieses Verbot soll nach Landesrecht auch auf Einzugsgebiete von Wasserentnahmestellen zur Herstellung von Getränken und Gebiete mit untertägigem Steinkohlebergbau erweitert werden können (§ 13a Abs. 3 WHGE).

In Naturschutzgebieten und Nationalparks sollen Anlagen für Fracking und untertägige Ablagerung von Lagerstättenwasser jeglicher Art verboten sein (vgl. §§ 23 und 24 BNatSchGE).. In Natura 2000-Gebieten soll dieses Verbot nur für Fracking in Schiefer-, Ton- oder Mergelgestein oder von Kohleflözgestein und dabei anfallendem Lagerstättenwasser gelten (§ 33a Abs. 1a BNatSchGE).

Diese Regelungen sind unzureichend. Zur zukunftssicheren Gewährleistung der öffentlichen Wasserversorgung müssen auch die in der Raumordnung und Landesplanung ausgewiesenen Vorranggebiete für die Trinkwassergewinnung¹² 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 müssen private und gewerbliche Trinkwasserentnahmen in gleicher Weise vor möglichen Beeinträchtigungen geschützt werden wie die öffentliche Wasserversorgung. Insbesondere das zur Getränkeherstellung entnommene Wasser 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 entsprechenden Verbote sollten deshalb unmittelbar durch Bundesrecht geregelt und nicht nur in das Ermessen der Länder gestellt werden.

Beide Erweiterungen hat auch der Bundesrat vorgeschlagen; die Bundesregierung will diese Erweiterungen prüfen.

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 und die Bestimmung der Einzugsgebiete auf potenzielle Schadstoffeinträge von der Oberfläche, nicht aber auf potenzielle unterirdische Schadstoffeinträge durch Frackingvorhaben ausgerichtet sind. Deshalb fordert auch die einschlägige Empfehlung 2014/70/EU der EU-Kommission zum Fracking die Festlegung von Mindestabständen zwischen genehmigten Tätigkeiten und Wasserschutzgebieten.¹³ Für Wasser- und Heilquellenschutzgebiete besteht bereits eine gesetzliche Ermächtigung für Anordnungen

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

¹³ Nr. 3.2 Satz 1 der Kommissionsempfehlung 2014/70/EU mit Mindestgrundsätzen für die Exploration und Förderung von Kohlenwasserstoffen (z.B. Schiefergas) durch Hochvolumen-Hydrofracking vom 22.01.2014. Dort wird außerdem ein Mindestabstand zu Wohngebieten verlangt.

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 Nr. 2 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 (...)

c1) Vorranggebieten zur Trinkwassergewinnung (...).

f) Einzugsgebieten von Mineralwasservorkommen sowie von Stellen zur Entnahme von Wasser zur unmittelbaren Verwendung in Lebensmitteln..

(...) Die zuständige Behörde weist nach Maßgabe der allgemein anerkannten Regeln der Technik Gebiete nach Satz 1 Nummer 2 Buchstabe c bis f 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 Nationalparks 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 und unterhalb von 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 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 Sachverständigenrat für Umweltfragen hat zu Recht festgestellt, dass Fracking energiepolitisch nicht notwendig ist, keinen maßgeblichen Beitrag zur Energiewende leisten kann und im kommerziellen Umfang derzeit wegen gravierender Wissenslücken nicht zuzulassen ist.¹⁴ 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

¹⁴ Sachverständigenrat für Umweltfragen, Fracking zur Schiefergasgewinnung, Stellungnahme vom Mai 2013, S. 45, Rn. 94.

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 Umweltauflagen 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 durch Wasserrecht gewährleisten

Der NABU fordert, den Stand der Technik 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 Regelungsentwürfen 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 der Aufsuchung und Gewinnung von Erdgas, Erdöl und Erdwärme und der Entsorgung 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, letzterer in Bezug genommen durch § 13a Abs. 5 WHG).

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 oberflächennahen 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 die Aufsuchung von Erdöl, Erdgas und Erdwärme 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. Sie werden in erster Linie von den Erdöl- und Erdgasunternehmen selbst definiert.¹⁵

Die Einhaltung des Standes der Technik verlangt dagegen fortschrittliche Verfahren sowie ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt.¹⁶ Die Konkretisierung des Standes der Technik erfolgt in der Regel durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften nach Anhörung der beteiligten Kreise.¹⁷ 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.¹⁸ Ferner sind die aufgrund der EU-Industrieemissionsrichtlinie 2010/75/EU von Vertretern der Mitgliedstaaten erarbeiteten Merkblätter und Schlussfolgerungen über die besten verfügbaren Techniken (BVT) zu berücksichtigen.¹⁹

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. Anders als im Bergrecht ist im Wasserrecht für alle Rechtsverordnungen generell geregelt, dass die beteiligten Kreise anzuhören sind und dass dazu unter anderem Vertreter der Umweltvereinigungen, der sonstigen Betroffenen und der für Wasserwirtschaft zuständigen obersten Landesbehörden gehören (§ 23 WHG).

¹⁵ 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.

¹⁶ 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).

¹⁷ Vgl. § 57 Abs. 2 WHG, § 48 BImSchG.

¹⁸ Z.B. im Rahmen des Deutschen Instituts für Normung (DIN) oder der Deutschen Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V. (DWA).

¹⁹ Vgl. § 54 Abs. 3 und Abs. 4 sowie § 57 Abs. 3 WHG für Abwassereinleitungen.

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. In Baden-Württemberg ist dies der Fall: Im Wassergesetz ist klargestellt worden, dass eine Erlaubnis stets erforderlich ist, wenn Bohrungen in den Grundwasserleiter eindringen oder diesen durchstoßen.²⁰ Die Vollzugspraxis in anderen Ländern ist uneinheitlich.

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 ist.*

Durch Rechtsverordnung nach § 23 Abs. 1 Nr. 3 sind Anforderungen festzulegen, die dem Stand der Technik entsprechen.“

Hintergrund

Regelungspaket der Bundesregierung

Am 01.04.2015 hat die Bundesregierung die Regelungsentwürfe des sogenannten Regelungspaket Fracking dem Bundesrat zugeleitet. Zu diesem Paket gehört ein Gesetzentwurf zur Änderung des Wasserhaushalts und des Bundesnaturschutzgesetzes (WHG und BNatSchG, BR-Drs. 143/15 = BT-Drs. 18/4713), ein Gesetzentwurf zur Änderung des Bundes-Berggesetzes (BBergG, BR-Drs. 142/15 = BT-Drs. 18/4714) und ein Verordnungsentwurf zur Änderung der UVP-Verordnung Bergbau (UVP-V Bergbau) und der Allgemeinen Bundes-Bergverordnung (ABBergV, BR-Drs. 144/15). 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. Zu den beiden Gesetzentwürfen liegen Stellungnahmen des Bundesrates und Gegenäußerungen der Bundesregierung vor (BT-Drs. 18/4949 und 18/4949), sie werden jetzt im Deutschen Bundestag beraten. Dagegen ist

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

der Verordnungsentwurf, der lediglich der Zustimmung des Bundesrates bedarf, ohne dass der Bundestag beteiligt wird, in den Ausschüssen des Bundesrates bisher nicht beraten worden.

Die Regelungen zum Gewässer- und Umweltschutz sind vorrangig im Gesetzentwurf zur Änderung des WHG und des BNatSchG enthalten. Dazu wird hier Stellung genommen.

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 Schiefergestein bleibt unterhalb von 3.000 m Tiefe uneingeschränkt zulässig. Oberhalb von 3.000 m bleibt es für Erprobungsmaßnahmen uneingeschränkt zulässig. Das vorgesehene Verbot kommerzieller Gasgewinnung durch Fracking in Schiefergestein 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, dass zumindest strengere Anforderungen an Frackingvorhaben bei der Erdgas- und Erdölgewinnung gestellt werden sollen. 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 aber nicht aus, um den Umwelt- und den Gewässerschutz umfassend zu gewährleisten. Sie bleiben hinter dem Versprechen eines Verbotes zumindest der Schiefergasförderung deutlich zurück.