

FRACKING

Überblick über das neue Gesetzespaket zur Regulierung des Einsatzes
der Fracking-Technik in Deutschland

Inhalt

3 | Hintergrund

<i>Was genau ist Fracking?</i>	3
<i>Warum braucht es ein Gesetz?</i>	3
<i>Ist Fracking klima- und energiepolitisch sinnvoll?</i>	4

5 | Überblick über den Politischen Prozess

6 | Zentrale Inhalte und Kritikpunkte

<i>Faktisches Verbot von Fracking in Schiefer-, Ton-, Mergel- und Kohleflözgestein</i>	6
<i>Tight-Gas-Fracking wird erlaubt</i>	6
<i>UVP-Pflicht für Fracking-Vorhaben</i>	7
<i>Festlegung von Ausschlussgebieten</i>	7
<i>Entsorgung von Lagerstättenwasser</i>	8
<i>Bergschadensvermutung</i>	8

9 | Abschließende Bewertung

Impressum

Herausgeber: Deutscher Naturschutzring,
Dachverband der deutschen Natur-, Tier- und Umweltschutzverbände (DNR) e.V., Marienstraße 19–20, 10117 Berlin, Tel. +49 (0)30 / 678 17 75 -70,
E-Mail: info@dnr.de, www.dnr.de

Redaktion: Daniel Hiß

Layout: STUDIO114.de | Michael Chudoba

Grafik/DTP: Daniel Hiß

Titelbild: David R. Tribble, wikipedia.org

Dieses Projekt wird finanziell vom Bundesministerium für Umwelt, Natur, Reaktorsicherheit und Bauen sowie dem Umweltbundesamt gefördert. Die Förderer übernehmen keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung der Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen der Förderer übereinstimmen.

DIESES PROJEKT WURDE GEFÖRDERT VON:



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit



Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen.

Hintergrund

AM 24. JUNI, kurz vor Beginn der parlamentarischen Sommerpause, haben Union und SPD sich in einer Nacht-und-Nebel-Aktion und für (fast) alle Beteiligten überraschend auf ein Gesetzespaket zur Regelung von Fracking in Deutschland verständigt. Gegen die Stimmen der Opposition verabschiedeten die Regierungsfractionen das „Gesetz zur Änderung wasser- und naturschutzrechtlicher Vorschriften zur Untersagung und zur Risikominimierung bei den Verfahren der Fracking-Technologie“ sowie das „Gesetz zur Ausdehnung der Bergschadenshaftung auf den Bohrlochbergbau und Kavernen“. Am 8. Juli stimmte schließlich auch der Bundesrat diesen Gesetzen zu und segnete auch die Änderungen der Allgemeinen Bundesbergverordnung (ABergV), der Einwirkungsbereichs-Bergverordnung (EinwirkungsbV) sowie der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (UVP-V Bergbau) ab.

Über ein Jahr lang hatten die Referentenentwürfe aus Umwelt- (BMUB) und Wirtschaftsministerium (BMWi) dem Bundestag vorgelegen, mehrfach hatte die Große Koalition Entscheidungen vertagt, da sie in umstrittenen Punkten keine Einigung erzielen konnte. Vor allem die Ankündigung der Erdöl- und Erdgasunternehmen, nicht mehr länger auf Fracking verzichten zu wollen und wieder Fracking-Anträge auf Grundlage des geltenden Bergrechts zu stellen, hatte den Druck auf die Große Koalition erhöht. Immerhin war das Fracking-Gesetzespaket schon der zweite Anlauf für eine Regelung, der erste Versuch scheiterte 2013 unter der damaligen schwarz-gelben Bundesregierung.

Was genau ist Fracking?

Das sogenannte Hydraulic Fracturing (kurz: Fracking) ist eine Technik, die vor allem bei der Förderung von Erdöl und Erdgas zum Einsatz kommt. In der konventionellen Erdöl- und Erdgasförderung dient das Verfahren vor allem dazu, bei abfallendem Lagerstätten-Druck die Förderrate der Bohrung zu erhöhen. Darüber hinaus können mittels Fracking aber auch sogenannte unkonventionelle Lagerstätten erschlossen werden.

Konventionelle Lagerstätten können in der Regel durch einfache Bohrungen erschlossen werden, da das Erdöl oder Erdgas bereits aus dem Muttergestein aufgestiegen ist und sich in sogenannten Erdöl- bzw. Erdgasfallen sammelt. In unkonventionellen Lagerstätten hingegen sind Öl und Gas in den einzelnen Poren von dichtem, undurchlässigem Gestein eingeschlossen. Sie können daher nicht frei strömen. Das ist insbesondere in Tonschiefer (Shale Gas = Schiefergas) und dichtem Sandstein (Tight Gas) der Fall. Diese unkonventionellen Gasvorkommen können erst durch Hydraulic Fracturing erschlossen werden.

Fracking ermöglicht es, Gesteinsschichten unter hydraulischem Druck aufzubrechen und so eingeschlossenes Erdgas und Erdöl aus der Lagerstätte zu lösen. Vor dem eigentlichen Fracking wird zunächst eine Bohrung bis zu 5.000 Metern Tiefe in den Untergrund abgesenkt und dann horizontal in die Gas führenden Gesteinsschichten abgeleitet. Erst in einer bestehenden Bohrung ist dann

ein Frac möglich. Hierbei werden große Mengen des so genannten Frackfluids, einem Gemisch aus Wasser, Quarzsand oder Keramik-kügelchen sowie diversen chemischen Zusätzen, mit einem enormen Druck von bis zu 1.000 bar in die Bohrung gepresst. Der Flüssigkeitsdruck sprengt die Gesteinsschichten auf und schafft somit Wegbarkeiten, durch die Gas oder Öl entweichen können. Die dem Frackfluid beigemischten Chemikalien und Feststoffe verhindern, dass sich die Risse und Wegbarkeiten im Gestein wieder schließen. Im Vergleich zu konventionellen Fördermethoden ist die Erdöl- und Erdgasgewinnung durch Fracking auf die nähere Umgebung des horizontalen Bohrlochs im Gestein begrenzt. Das hat zur Folge, dass die Förderraten eines Bohrlochs schneller sinken und eine höhere Zahl von Bohrlöchern pro Fläche und Zeit notwendig ist. Das erhöht Aufwand und Förderkosten.

Auch in der Tiefengeothermie wird Fracking zur hydraulischen Stimulation eingesetzt, um einen Thermalwasserkreislauf zwischen verschiedenen Bohrungen herzustellen. Anders als bei der Erdöl- und Erdgasförderung kommt es dabei nicht zu großen Druckveränderungen im Untergrund. Außerdem kommt das Fracking für Geothermie ohne die sonst üblichen Chemikalien aus.



Fracking-Protest in Niedersachsen

Warum braucht es ein Gesetz?

Der Einsatz der Fracking-Technik ist mit unterschiedlichen Gefahren für Mensch, Natur und Grund- bzw. Trinkwasser verbunden. Eine in den Medien häufig gespielte Kritik ist der Einsatz von teils giftigen Chemikalien und Bioziden im Frackfluid, das in den Untergrund gepresst wird. Im Zuge eines Fracking-Vorgangs gibt es unterschiedliche Wege, wie Chemikalien in Boden und Trinkwasser gelangen und diese kontaminieren können: Zunächst werden durch Fracking Wegbarkeiten im Tiefengestein geschaffen, durch die Chemikalien unkontrolliert aufsteigen können, darüber hinaus durchqueren Fracking-Bohrungen trinkwasserführende Schichten, die Langzeitabdichtung von Bohrlöchern kann aber nicht garantiert werden. Schließlich gehen auch vom obertägigen Umgang mit

Fracfluid und Chemikalien unmittelbare Gefahren für Boden und Trinkwasser aus.

Die Fracking-Industrie beteuert, zwar weitestgehend auf giftige Chemikalien verzichten zu können, der Einsatz von Bioziden bleibt allerdings notwendig. Das Risiko von Wasser und Bodenverunreinigungen kann aber selbst bei einem komplett unbedenklichen Fracfluid nicht ausgeschlossen werden, denn Lagerstättenwasser, das natürlicher Weise im Untergrund vorkommt, gelangt mit dem Frackwasser ans Tageslicht. Es kann radioaktive Stoffe, giftige Kohlenwasserstoffe und Schwermetalle enthalten, ein überzeugendes und sicheres Entsorgungskonzept für dieses Lagerstättenwasser gibt es allerdings nicht. Wissenschaftler*innen warnen zunehmend auch vor sogenannten Umwandlungsprodukten, also Stoffen, die entstehen wenn die Chemikalien des Fracfluids mit den im Lagerstättenwasser gelösten Substanzen reagieren. Diese Umwandlungsprodukte können teilweise giftiger und gefährlicher sein als die Ausgangsstoffe. Zur potenziellen Verseuchung des Grund- und Trinkwassers durch Fracking kommen noch der hohe Wasser- und Flächenverbrauch, die Gefahr von Erdbeben und Bergsenkungen sowie die Verkehrs- und Lärmbelastungen.

Auch in der konventionellen Erdgasgewinnung in Deutschland gab es in den letzten Jahrzehnten immer wieder Zwischenfälle, die eine Verschärfung des Genehmigungsrechts notwendig machen. Die geltende Genehmigungsgrundlage für Bergbauvorhaben – und somit auch für Fracking – ist das Bundesberggesetz, das Fracking nicht explizit thematisiert und generell keine hohen natur- und umweltschutzrechtlichen Hürden für die Genehmigung von Bergbauvorhaben stellt. Für die Zulassung von Bohrungen und Fracking ist in der Regel allerdings eine wasserrechtliche Erlaubnis entsprechend des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) erforderlich. Zwar ist auch im WHG Fracking nicht explizit geregelt, das WHG stellt allerdings hohe Anforderungen an den Gewässerschutz und eröffnet den Behörden ein Bewirtschaftungsermessens. Eine Umweltverträglichkeitsprüfung ist nach Bundesrecht in der Regel für Fracking-Maßnahmen bislang nicht erforderlich.

Mit anderen Worten: Bisher gibt es keine eindeutige und grundsätzliche gesetzliche Regelung, wie mit den Gefahren und Risiken von Fracking umzugehen ist.

Ist Fracking klima- und energiepolitisch sinnvoll?

„Energiewende und Fracking gehen Hand in Hand“, wirbt die deutsche Erdgasindustrie. Denn „Erdgas ist Partner der Energiewende“, eine vermeintlich klimafreundliche fossile Brückentechnologie – und „wer für Erdgas ist, kann nicht gegen Fracking sein“. So schön ist die Fracking-Welt aus Sicht der PR-Abteilungen von ExxonMobil und Co. Tatsächlich kommt der Sachverständigenrat für Umweltfragen in einem Gutachten von 2013 zu dem Ergebnis, dass Fracking energiepolitisch nicht notwendig sei und keinen maßgeblichen Beitrag zur Energiewende leisten könne. Auch Analysten der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) kommen zu dem Ergebnis, dass Fracking in Deutschland volkswirtschaftlich keinen Sinn ergibt. Deutschland habe mit der Energiewende einen Weg eingeschlagen, der auf Erneuerbare Energien und Energieeffizienz setzt, Fracking hingegen könnte die Abhängig-

keit von fossilen Energieträgern erhöhen und den eingeschlagenen Weg ausbremsen.

Auch das klimapolitische Argument ist zu hinterfragen: Schon um die Erderwärmung auf zwei Grad zu begrenzen, müssten weltweit 50 Prozent der Erdgas-Reserven im Boden bleiben. Um das in Paris beschlossene 1,5-Grad-Ziel zu erreichen, wären es sogar 75 Prozent. Deutschland müsste bis 2030 sogar ganz aus der Verstromung von Erdgas aussteigen, um den Klimavertrag von Paris zu erfüllen.

Da macht es also keinen Sinn, auch noch unkonventionelle Lagerstätten durch eine umstrittene Technik zu erschließen, die mit Risiken für Natur, Mensch und Trinkwasser verbunden ist. Zumal die Klimabilanz von Erdgas aufgrund von Methanemissionen deutlich schlechter ist als gemeinhin angenommen. Auf einen Zeithorizont von 20 Jahren gesehen hat Erdgas sogar eine deutlich schlechtere Klimabilanz als Kohle, wenn auch nur 2,8 Prozent des Gases unverbrannt in die Atmosphäre entweichen. Die Leckageraten liegen häufig allerdings deutlich über diesem Wert, insbesondere bei Fracking muss im Vergleich zur konventionellen Erdgasgewinnung von großen Methanleckagen ausgegangen werden.

Position des Deutschen Naturschutzrings

Der Deutsche Naturschutzring (DNR) lehnt Fracking entschieden ab und setzt sich – auch nach Verabschiedung des Fracking-Gesetzespakets – für ein ausnahmsloses Fracking-Verbot im Bundesberggesetz (BBergG) ein. Aufgrund der oben aufgeführten Gefahren, die mit Fracking einhergehen, sowie der Tatsache, dass Fracking klima- und energiepolitisch kontraproduktiv ist, hält der DNR den Einsatz von Fracking für falsch. Statt den Ausbau fossiler Energien und fossiler Energieinfrastrukturen voranzutreiben, gilt es den Ausbau Erneuerbarer Energien zu beschleunigen und die Energieeffizienz zu steigern. Sowohl im Strom- als auch im Wärmesektor ergeben sich durch Energieeffizienz enorme Einsparpotenziale für fossile Energieträger und insbesondere Erdgas. Erneuerbare Energien und Energieeffizienz machen den Einsatz von Fracking überflüssig und eröffnen den Weg zu Unabhängigkeit von Erdgasimporten und tatsächlicher Versorgungssicherheit.

Politische Arbeit

Gemeinsam mit seinen Mitgliedsverbänden BUND, Campact, NABU und RobinWood sowie den Umweltorganisationen Deutsche Umwelthilfe (DUH), PowerShift, Umweltinstitut München und der Bürgerinitiative lebenswertes Korbach hat der DNR den Fracking-Gesetzgebungsprozess kritisch begleitet und sich für eine klare Verbotsregelung stark gemacht. Dabei gelang auch immer wieder die erfolgreiche Zusammenarbeit mit anderen frackungskritischen Akteuren wie dem Verband der Privaten Brauereien Deutschlands, der Arbeitsgemeinschaft der Umweltbeauftragten der evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) oder den Gewerkschaften ver.di (Dienstleistungsgewerkschaft) und NGG (Nahrung-, Genuss-, Gaststätten).

Überblick über den Politischen Prozess

Chronik

April 2013: Noch vor der Bundestagswahl wollte der damalige Bundesumweltminister Peter Altmaier (CDU) ein Fracking-Gesetz auf den Weg bringen. Altmaier und Wirtschaftsminister Philip Rösler (FDP) konnten aber keine Einigung erzielen. Das Gesetz scheiterte nicht zuletzt auch am Widerstand einer Gruppe von Unionsabgeordneten gegen den Einsatz von Fracking.

Dezember 2013: Im Koalitionsvertrag für die Große Koalition beschließen Union und SPD "kurzfristig Änderungen für einen besseren Schutz des Trinkwassers im Wasserhaushaltsgesetz sowie eine Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bergbaulicher Vorhaben [vorzulegen], die vor Zulassung von Maßnahmen zur Aufsuchung und Gewinnung von Erdgas aus unkonventionellen Lagerstätten mittels Fracking eine obligatorische UVP und Öffentlichkeitsbeteiligung vorsieht".

Juli 2014: Umweltministerin Barbara Hendricks und Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel (beide SPD) wenden sich mit einem Schreiben an die Mitglieder der SPD-Fraktion im Bundestag. Darin legen sie die Eckpunkte für ein Fracking-Gesetz dar.

Dezember 2014: Nach einer langwierigen Ressortabstimmung und Änderungen des Gesetzestextes durch das Bundeskanzleramt werden die Referentenentwürfe aus dem Umwelt- und Wirtschaftsministerium veröffentlicht.

Januar/Februar 2015: Verbändeanhörung zum Fracking-Gesetzespaket: Die ungewöhnlich hohe Zahl an Einwendungen und Kommentierungen belegt, welche Brisanz das Thema in der Bevölkerung besitzt. Umweltverbände sehen in den Entwürfen ein Fracking-Ermöglichungsgesetz, nicht aber das von Umweltministerin Hendricks angekündigte "strengste Fracking-Gesetz der Welt".

April 2015: Das Kabinett beschließt die Gesetzesentwürfe und leitet das parlamentarische Verfahren ein. Umweltverbände und Bürgerinitiativen begleiten die Kabinettsitzung mit Protesten und fordern: "Fracking richtig verbieten!"

Mai 2015: Erste Lesung zum Fracking-Gesetzespaket im Bundestag

Juni 2015: Expert*innenanhörung zum Fracking-Gesetzespaket im Umwelt- und Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestags

Juli 2015: Die ursprünglich für den 3. Juli angesetzte dritte und finale Lesung im Bundestag wird kurzfristig von der Tagesordnung der Plenarsitzung genommen. Zwischen Union und SPD sind einige Punkte des Gesetzespakets immer noch heftig umstritten, eine Einigung ist vorerst nicht in Sicht.

Februar 2016: Die Oppositionsparteien Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke bringen jeweils Anträge für ein Verbot von Fracking in den Bundestag ein.

April 2016: Im Plenum des Bundestags lehnen Union und SPD die Verbotsanträge der Opposition mit großer Mehrheit ab. Allerdings gibt es auch in den Reihen von Union und SPD einzelne Abgeordnete, die für ein Fracking-Verbot stimmen oder sich bei der Abstimmung enthalten. Insbesondere in der SPD-Fraktion scheint die Stimmung zu kippen, mehrere Abgeordnete fordern, endlich eine eigene Regelung auf den Weg zu bringen. Gemeinsam mit dem Verband der Privaten Bierbrauer protestieren Umweltverbände und Bürgerinitiativen vorm Bundestag. Sie fordern die Abgeordneten auf, jetzt für die Verbotsanträge zu stimmen und damit den Schutz für Umwelt und Trinkwasser zu gewährleisten.

Juni 2016: Der Bundesverband Erdgas, Erdöl und Geoenergie (BVEG) kündigt auf seiner Jahrestagung am 15. Juni an, nicht mehr länger auf den Einsatz von Fracking verzichten zu wollen und kündigt das freiwillige Fracking-Moratorium auf. Sollte der Bundestag keine Regelung auf den Weg bringen, werde man Fracking-Anträge auf Grundlage des geltenden Bergrechts stellen und auf die Bearbeitung ruhender Anträge drängen. Seit fast fünf Jahren hatten die Erdgasunternehmen freiwillig auf den Einsatz von Fracking verzichtet, bis die Politik einen Rechtsrahmen für Fracking geschaffen hat.

Juni 2016: Auf einmal geht es ganz schnell: Am 21. Juni steht eine Einigung zwischen Union und SPD, das Fracking-Gesetzespaket soll noch in derselben Woche im Bundestag zur Abstimmung gebracht werden. Am 24. Juni stimmen die Abgeordneten von Union und SPD mit großer Mehrheit für die geplanten Gesetzesänderungen.

Juli 2016: Kurz vor Beginn der parlamentarischen Sommerpause nimmt das Fracking-Gesetzespaket am 8. Juli auch noch die letzte Hürde. Der Bundesrat segnet die geplanten Gesetzesänderungen sowie Änderungen verschiedener bergrechtlicher Verordnungen ab.

Zentrale Inhalte und Kritikpunkte

DER BUNDESTAGSBESCHLUSS UMFASST Änderungen an verschiedenen Gesetzen, darunter das Wasserhaushaltsgesetz (WHG), das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), das Umweltschadensgesetz sowie das Bundesberggesetz (BBergG). Mit Zustimmung durch den Bundesrat folgten dann noch Änderungen der Grundwasserverordnung, der Allgemeinen Bundesbergverordnung (ABergV), der Einwirkungsbereichs-Bergverordnung (EinwirkungsBergV) sowie der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (UVP-V Bergbau).

Der Fracking-Beschluss beinhaltet auf den ersten Blick also ein umfassendes Änderungspaket, beim zweiten Blick wird allerdings schnell klar, dass der Kern der Gesetzesänderungen vor allem das WHG betrifft. Das BBergG hingegen bleibt abgesehen von einer Anpassung der Bergschadensvermutung weitestgehend unangetastet. Die Große Koalition regelt also salopp gesagt um den heißen Brei herum: Statt einer klaren Verbotsregelung im Bundesberggesetz schafft das Fracking-Gesetzespaket neue sehr konkrete Tatbestände einer Gewässerbenutzung im Wasserhaushaltsgesetz, die nicht zur sonstigen Systematik des WHG passen.

Faktisches Verbot von Fracking in Schiefer-, Ton-, Mergel- und Kohleflözgestein

Mit den Neuregelungen im WHG werden das „Aufbrechen von Gesteinen unter hydraulischem Druck zur Aufsuchung oder Gewinnung von Erdgas, Erdöl oder Erdwärme, einschließlich der zugehörigen Tiefbohrung“ und die „untertägige Ablagerung von Lagerstättenwasser“ als Gewässerbenutzungen definiert. Um diese Maßnahmen durchzuführen, ist eine wasserrechtliche Erlaubnis verpflichtend. Die Große Koalition legt darüber hinaus fest, dass

die wasserrechtliche Erlaubnis für diese Gewässerbenutzungen zu versagen ist, „wenn Schiefer-, Ton- oder Mergelgestein oder Kohleflözgestein zur Aufsuchung oder Gewinnung von Erdgas oder Erdöl aufgebrochen werden soll“.

Somit schafft das Gesetzespaket ein faktisches Verbot von Erdöl- und Erdgasfracking in Schiefer-, Ton-, Mergel- und Kohleflözgestein. Dieses Verbot kommt allerdings nur über Umwege zustande. Zunächst handelt es sich nämlich nur um ein wasserrechtliches Verbot, wohingegen das BBergG als eigentliche Genehmigungsgrundlage Fracking nicht verbietet. Dadurch, dass auch im bergrechtlichen Genehmigungsverfahren eine wasserrechtliche Erlaubnis für Fracking-Vorhaben einzuholen ist, kommt das wasserrechtliche Verbot letztlich aber auch im Bergrecht zum Tragen. Eine bergrechtliche Genehmigung, die das Wasserrecht umgeht und die erforderliche wasserrechtliche Erlaubnis nicht einholt, wäre rechtswidrig.

Die Große Koalition hält zu dieser Verbotsregelung allerdings Ausnahmen parat: Maximal vier Erprobungsmaßnahmen sollen auch in Schiefer-, Ton-, Mergel- und Kohleflözgestein möglich sein, sofern die jeweiligen Landesregierungen dem zustimmen und die bei den Erprobungsmaßnahmen eingesetzten Fracfluide als nicht wassergefährdend eingestuft sind. Eine Expertenkommission soll diese Erprobungsmaßnahmen begleiten und hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Umwelt, Untergrund und Wasserhaushalt bewerten. Mit Blick auf die Ergebnisse der Expertenkommission soll der Bundestag 2021 dann erneut über Fracking beraten.

Eine Hintertür für Fracking in Schiefer-, Ton-, Mergel- und Kohleflözgestein bleibt also offen. Dennoch handelt es sich bei dem wasserrechtlichen Verbot um ein unbefristetes Verbot. Zwar steht das Jahr 2021 als Datum zur Überprüfung des Fracking-Gesetzespakets im Gesetz, der Bundestag müsste das Verbot allerdings aktiv aufheben – geschieht dies nicht, hat es Bestand. Unabhängig von Daten und Fristen im Gesetzestext hätte übrigens jede Bundesregierung die Möglichkeit, ein neues Fracking-Gesetz zu erlassen und die jetzige Verbotsregelung rückgängig zu machen.



Foto: Dornel/HfB

Erdgasförderung im Erdgasfeld Völkersen in Niedersachsen

Tight-Gas-Fracking wird erlaubt

Die Tatsache, dass das wasserrechtliche Verbot nicht grundsätzlich für Öl- und Gasfracking sondern abschließend für Fracking in Schiefer-, Ton-, Mergel- und Kohleflözgestein formuliert ist, macht deutlich: Fracking in dichtem Sandstein, sogenanntes Tight-Gas-Fracking, wird erlaubt. Eine bergrechtliche Genehmigung für Fracking in dichtem Sandstein ist entsprechend der neuen Regelungen möglich, sofern eine wasserrechtliche Erlaubnis vorliegt, das eingesetzte Fracfluid als maximal schwach wassergefährdend eingestuft ist und der Stand der Technik eingehalten wird.

Kurz: Fracking in Tight-Gas-Vorkommen ist erwünscht und wird durch die Gesetzesänderungen ermöglicht. Um diese Unterscheidung zwischen Fracking in Schiefer-, Ton-, Mergel- und Kohleflözgestein sowie Tight-Gas-Fracking zu rechtfertigen, hat die Bundesregierung die Kunstbegriffe des konventionellen und unkonventionellen Fra-

ckings erfunden. Unter das unkonventionelle Fracking fallen die nun grundsätzlich verbotenen Maßnahmen, während Tight-Gas-Fracking als konventionell eingestuft wird, da es in Deutschland schon seit 50 Jahren praktiziert und über 300-mal durchgeführt wurde.

Wissenschaftlich ist diese Unterscheidung höchst fragwürdig: Bislang kennt die Geowissenschaft lediglich die Unterscheidung zwischen konventionellen und unkonventionellen Lagerstätten. Die Differenzierung nach konventionellem und unkonventionellem Fracking ist hingegen weltweit einmalig und nicht nachvollziehbar. Entscheidend ist die Frage, ob Fracking zum Einsatz kommt oder nicht. Die Gefahren des Fracking unterscheiden sich nicht je nach Gesteinsformation und Lagerstätte, in der die Technik eingesetzt wird. Im Gegenteil: Die Erfahrungen der deutschen Erdgasgewinnung legen den Schluss nahe, dass auch bei Tight-Gas-Vorkommen mit denselben Risiken der Fracking-Technik zu rechnen ist. Die Argumentation, bislang habe es durch die deutsche Erdgasgewinnung keine Umweltbeeinträchtigungen gegeben, lässt sich mit Blick auf bekannte Zwischenfälle nicht aufrechterhalten. Darüber hinaus hat es kein flächendeckendes und langfristiges Umweltmonitoring an bestehenden Bohrplätzen gegeben.

UVP-Pflicht für Fracking-Vorhaben

Konnten Fracking-Vorhaben – für die Gewinnung von Kohlenwasserstoffen aber auch in der Tiefengeothermie – bislang ohne Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchgeführt werden, besteht für derartige Projekte in Zukunft eine generelle UVP-Pflicht. Eine UVP stellt keine zusätzlichen materiellen Anforderungen an ein geplantes Projekt und stellt in keiner Weise ein Verhinderungsinstrument dar. Die UVP ist vor allem ein verfahrensrechtliches Instrument und schafft Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung im bergrechtlichen Verfahren – darüber hinaus führt die UVP-Pflicht auch dazu, dass Fracking-Vorhaben nur noch im obliga-

torischen bergrechtlichen Planfeststellungsverfahren zugelassen werden können.

Die UVP ist ein nicht-selbstständiger Teil des Verwaltungsverfahrens, in diesem Fall also des bergrechtlichen Genehmigungsregimes, das Bundesregierung und Bundestag allerdings nicht der längst überfälligen Generalüberholung unterziehen. Mit anderen Worten: Die UVP-Pflicht führt zwar dazu, dass ein bergrechtliches Planfeststellungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist, die Zulassung eines Fracking-Betriebs bleibt dennoch eine gebundene Entscheidung. Die Bergbehörde muss die Ergebnisse der UVP zwar berücksichtigen, hat aber keinen Ermessensspielraum, um unterschiedliche Interessen vollumfänglich gegeneinander abzuwägen.

Festlegung von Ausschlussgebieten

Neben dem wasserrechtlichen Verbot von Fracking in Schiefer-, Ton-, Mergel- und Kohleflözgestein legt das Fracking-Gesetzespaket Gebiete fest, in denen Fracking – also auch Tight-Gas-Fracking – grundsätzlich nicht genehmigungsfähig ist. Auch die Festlegung dieser Ausschlussgebiete findet größtenteils im WHG statt. Demnach darf in und unter Wasser- und Heilquellenschutzgebieten, Gebieten, aus denen über oberirdische Gewässer Oberflächenabfluss in Seen oder Talsperren gelangt, die der öffentlichen Wasserversorgung dienen, Einzugsgebieten von Wasserentnahmestellen für die öffentliche Wasserversorgung, Einzugsgebieten eines Brunnens nach dem Wassersicherungsgesetz sowie Einzugsgebieten von Mineralwasservorkommen, Heilquellen oder Wasserentnahmestellen für die Herstellung von Lebensmitteln nicht gefrackt werden.

Während Wasser- und Heilquellenschutzgebiete klar definiert und ausgewiesen sind, gibt es für alle anderen Ausschlussgebiete bislang keine Festlegung oder Ausweisung in Karten – diese muss durch die Bundesländer erfolgen. Allerdings verpflichten die Gesetzesänderun-



Bohrturm

gen die Länder nur dann zur Ausweisung besagter Gebiete, sofern ein Antragsteller dies verlangt. Darüber hinaus räumt das geänderte WHG den Ländern nun auch die Möglichkeit ein, Fracking über das Landesrecht auch in Gebieten zu untersagen, in denen untertägiger Bergbau betrieben wird oder wurde.

Auch über das BNatSchG werden weitere Ausschlussgebiete für Fracking festgelegt. Die Errichtung von Fracking-Anlagen oder Anlagen zur Verpressung von Lagerstättenwasser ist demnach in Naturschutzgebieten und Nationalparks verboten – der Wortlaut des Gesetzes lässt Fracking unterhalb dieser Schutzgebiete allerdings zu. Über Bohrungen, die von außerhalb des Nationalparks oder Naturschutzgebieten horizontal abgelenkt werden, könnte also auch unter diesen Flächen gefracked werden. Das untergräbt den Schutzstatus von Naturschutzgebieten und Nationalparks, da Boden- und Wasserverunreinigungen nicht auszuschließen sind.

In Natura 2000-Gebieten ist Fracking in Schiefer-, Ton-, Mergel- und Kohleflözgestein sowie die Verpressung von Lagerstättenwasser explizit verboten. Entsprechend des Gesetzestextes gilt das Verbot allerdings nicht für Tight-Gas-Fracking. Durch derartige Fracking-Maßnahmen würde das allgemeine Verschlechterungsverbot in Natura 2000-Gebieten unterwandert.



Foto: Daniel/HB

Frackingprotest vorm Bundeskanzleramt

Entsorgung von Lagerstättenwasser

In der niedersächsischen Erdgasförderung hat es bereits in der Vergangenheit immer wieder Zwischenfälle bei der Entsorgung von hochgiftigem Lagerstättenwasser gegeben. Austretendes Lagerstättenwasser bei Transport und Lagerung oder undichte Leitungen hatten Bodenverunreinigungen zur Folge – auch auf landwirtschaftlich genutzten Flächen. Weder für die konventionelle Erdgasförderung noch für Fracking gibt es ein sicheres und umweltgerechtes Entsorgungskonzept für Lagerstättenwasser. Die bisherige Praxis sieht lediglich eine „sachgerechte Entsorgung“ vor. Lagerstättenwasser wird daher in der Regel in sogenannten Versenkbohrungen in bereits ausgeförderten Lagerstätten oder in Kalkgestein, dessen Poren das Wasser aufnehmen sollen, verpresst. Sicher sind diese Methoden erwiesenermaßen nicht.

Auch die neuen Gesetzlichen Regelungen schaffen keine zufriedenstellende Lösung für diese Entsorgungsproblematik. Zwar wird das Verpressen von Lagerstättenwasser im Kalkarenit (Kalkgestein) zukünftig verboten, in „druckabgesenkten kohlenwasserstoffhaltigen Gesteinsformationen“ – also ausgeförderten Lagerstätten – bleibt diese Entsorgungsmethode allerdings erlaubt. Auch die Verpressung von La-

gerstättenwasser wird im WHG nun als Gewässerbenutzung definiert und erfordert somit zwingend eine wasserrechtliche Erlaubnis. Gleichzeitig gelten für die Verpressung von Lagerstättenwasser auch die für Fracking definierten Ausschlussgebiete.

Mit den Änderungen im Wasserhaushaltsgesetz geht allerdings auch eine neue Regelung für den Bestandsschutz bereits bestehender Versenkbohrungen einher. Dadurch schafft das Gesetz eine rückwirkende Legitimation für Bohrungen zur Verpressung von Lagerstättenwasser, die ohne wasserrechtliche Erlaubnis errichtet wurden. Voraussetzung dafür ist, dass vor In-Kraft-Treten der Gesetzesänderung ein zugelassener Betriebsplan für die Anlage vorliegt. Sogar Versenkbohrungen in Kalkarenit, die zukünftig nicht mehr genehmigt werden dürfen, könnten so eine nachträgliche Legitimation erfahren, sofern die Betreiber spätestens bis zum In-Kraft-Treten des Gesetzes ein alternatives Entsorgungskonzept vorlegen können. Eine wasserrechtliche Erlaubnis ist dann nicht erforderlich.

Bergschadensvermutung

Mit dem Bundestags- und Bundesratsbeschluss zum Fracking-Gesetzpaket wird auch eine Änderung im Bundesberggesetz (BBergG) vorgenommen. Diese Änderungen beschränken sich allerdings allein auf die Bergschadensvermutung und bleiben damit weit hinter den Forderungen von Umweltverbänden und Bürgerinitiativen zurück. Der DNR setzt sich seit langem für eine umfassende Reform des BBergG ein, die Umwelt- und Ressourcenschutz sowie frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im bergrechtlichen Verfahren sicherstellt. Außerdem sollte ein Fracking-Verbot im Bergrecht verankert werden. Auch die – grundsätzlich begrüßenswerte – Ausweitung der Bergschadensvermutung und damit einhergehenden Beweislastumkehr greift zu kurz: Statt im Zuge der Fracking-Gesetzgebung eine generelle Beweislastumkehr für Schäden aus jeglicher Art von Bergbau zu schaffen, wird die Bergschadensvermutung lediglich auf Bohrlochbergbau und Kavernen ausgedehnt.

Die Bergschadensvermutung greift in Fällen von Substanzschäden an Gebäuden, die typischer Weise Folge einer Bergbautätigkeit sein können und schafft eine Beweislastumkehr für Bergbaubetroffene. Können Schadensursachen durch Sachverständigenbeweise nicht eindeutig geklärt werden, soll dies nicht zu Lasten der Betroffenen gehen und ein Bergschaden wird angenommen. Die Beweislast, dass der entstandene Schaden nicht auf die Bergbautätigkeit zurückzuführen ist, liegt nun beim Bergbauunternehmen. Bislang gilt die Bergschadensvermutung nur bei untertägigem Bergbau, mit der Gesetzesänderung greift sie zukünftig auch bei Erdbebenschäden bzw. Schäden durch Bodenhebungen und –senkungen, die durch Bohrlochbergbau oder Kavernenbetriebe verursacht werden.

Der Einwirkungsbereich bei Erdbebenschäden wird dabei vor allem durch seismologische Messungen, Messungen der Bodenschwinggeschwindigkeit und makroseismische Abschätzungen nach Beobachtungen durch Bürger*innen definiert. Diese Festlegung des Einwirkungsbereichs wird derzeit zwar entsprechend schon im Steinkohlebergbau angewandt und auch für Geothermie angestrebt, dennoch bleibt die praktische Handhabung fraglich. Das Vorgehen erfordert beispielsweise ein ausgedehntes und enges Stationsnetz von Messstellen, das es in der Form in keinem Bundesland gibt. Im Rahmen der Überwachung natürlicher Erdbebentätigkeiten durch die geologischen Dienste der Bundesländer kann eine solche Einschätzung nicht vorgenommen werden.

Abschließende Bewertung

MIT DEM FRACKING-BESCHLUSS von Bundestag und Bundesrat ist ein erster Schritt getan, dennoch ist das Gesetzespaket alles andere als ein Fracking-Verbotsgesetz. Im Gegenteil: Tight-Gas-Fracking wird nun sogar explizit ermöglicht. Argumentative Grundlage dafür ist die wissenschaftlich nicht nachvollziehbare Unterscheidung zwischen konventionellem und unkonventionellem Fracking. Anders sieht es bei Fracking in Schiefer-, Ton-, Mergel- und Kohleflözgestein aus. Hier gilt in Zukunft ein faktisches Verbot – allerdings ist auch dieses Verbot mit Vorsicht zu genießen. In Form von Erprobungsmaßnahmen und einer erneuten Überprüfung der Verbotsregelung durch den Bundestag im Jahr 2021 bleibt eine kleine Hintertür für die kommerzielle Einführung der Fracking-Technik offen.

Nichtsdestoweniger ist das faktische Verbot von Fracking in Schiefer-, Ton-, Mergel- und Kohleflözgestein eine positive Errungenschaft und eine deutliche Verbesserung im Vergleich zum bergrechtlichen Status quo. Diese Verbotsregelung ist auch eine Verschärfung im Vergleich zum ursprünglichen Referentenentwurf, die vor allem durch den großen öffentlichen Druck für ein

Frackingverbot zustande gekommen ist. Wie so häufig liegt aber auch bei diesem Gesetzespaket die Tücke im Detail. Zwar ist die Einführung einer generellen UVP-Pflicht zu begrüßen und auch die Definition von klaren Verbotszonen trägt lokal zum besseren Schutz von Grund- und Trinkwasser bei. Kritisch zu bewerten sind hingegen die Möglichkeit unter Naturschutzgebieten und Nationalparks zu fracken, die unzureichenden Regelungen zur Entsorgung von Lagerstättenwasser oder die zu zaghafte Ausweitung der Bergschadensvermutung.

Die Große Koalition versäumt es mit diesem Gesetzespaket darüber hinaus, sich den klimapolitischen Realitäten zu stellen und einen ambitionierten Weg in der Klimaschutzpolitik einzuschlagen. Um die in Paris vereinbarten Klimaziele zu erreichen, braucht es ein klares Verbot jeder Art des Erdöl- und Erdgasfrackings. Statt durch Tight-Gas-Fracking weitere fossile Energieträger zu erschließen, muss die Bundesregierung die Energiewende konsequent und entschlossen umsetzen. Umfassenden Schutz von Klima, Natur und Mensch bietet nur ein komplettes Frackingverbot im Bundesberggesetz. Dafür werden sich Umweltorganisationen auch weiterhin stark machen.



Frackingprotest vorm Bundestag

Das deutsche Bergrecht ist veraltet und eine Reform längst überfällig: Das Bundesberggesetz (BBergG) gibt dem Bergbau weitgehend Vorrang vor anderen Interessen und Rechten – insbesondere Umwelt-, Natur- und Ressourcenschutz sowie individuelle Grundrechte. Mit dem Projekt „Umwelt- und Ressourcenschutz und Reform des Bundesberggesetzes“ verfolgt der Deutsche Naturschutzring (DNR) daher das Ziel einer Novellierung des BBergG hin zu mehr Umwelt-, Natur- und Ressourcenschutz sowie Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz. Hierbei greift das Projekt insbesondere Handlungsansatz 18 des Deutschen Ressourceneffizienzprogramms (ProgRes) auf. Ziel des Projekts ist die Integration des Umwelt- und Ressourcenschutzes in das Bundesberggesetz. Auch Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz müssen in bergrechtlichen Verfahren gewährleistet sein. Zunächst gilt es eine gesellschaftliche Debatte anzustoßen sowie Austausch, Vernetzung und Positionsfindung innerhalb der Umweltbewegung voranzubringen.

Grundstein des heutigen BBergG, das Rechtsgrundlage für den Abbau von Bodenschätzen in Deutschland ist, ist das Allgemeine Berggesetz für die Preußischen Staaten von 1865. Während des NS-Regimes kamen Neuregelungen hinzu, die letzten Änderungen stammen aus dem Jahr 1990. Neben Neuerungen, die im Zuge der deutschen Einheit notwendigen waren, wurden verpflichtende Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) für bestimmte Bergbauvorhaben eingeführt. Kurz: Das BBergG ist nicht mehr zeitgemäß und steht nicht im Einklang mit Ressourcenschutz- und Nachhaltigkeitszielen, der Energiewende oder internationalen klimapolitischen Verpflichtungen.

