

Fracking bei der Aufsuchung und Gewinnung von Erdgas aus unkonventionellen Lagerstätten - Unvereinbarkeit mit Zielen der Raumordnung und Energiepolitik

Stellungnahme

1. Allgemeines:

Die bisherigen Erkenntnisse zeigen deutlich auf, dass die Aufsuchung und Gewinnung von sogenannten unkonventionellen Lagerstätten zu komplexen und übergreifenden Wechselwirkungen mit der Umgebung führen, insbesondere wegen des eingesetzten Verfahrens des Hydrofrackings, der Zusammensetzung der Fracking-Flüssigkeit, der ungelösten Problematik hinsichtlich der Entsorgung des radioaktiven und schwermetallhaltigen Lagerstättenwassers, der Methanleckagen, der Tiefe und Struktur der Bohrungen, der Größe der betroffenen Bodenoberfläche und der benötigten Transportwege.

Je nach Örtlichkeit erhöhen ungünstige geologisch-hydrogeologische Verhältnisse das Risikopotential, wobei Risiken und Auswirkungen sowohl oberirdisch als auch unterirdisch entstehen.

Es ist längst deutlich, dass der Einsatz der Fracking-Technik (im Rahmen der Aufsuchung und Gewinnung von Öl- und Gasvorkommen) auf Grund der Auswirkungen (und Risiken) insbesondere den Grundsätzen der Erhaltung und Entwicklung von Kulturlandschaften sowie der Sicherung und Entwicklung des Raums in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Klimas, einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen, widerspricht.

Die unumgängliche flächendeckende Industrialisierung und die weiteren bekannten Auswirkungen und Risiken, die mit der Fracking-Technik verbunden sind, stehen völlig konträr zur Vorgabe und zum Ziel einer nachhaltigen Raumentwicklung.

2. Bundesberggesetz - Abwägungsgebot - Öffentliche Interessen/Ziele der Raumordnung:

2.1 Abwägungsgebot bereits in § 1 BBergG formuliert

Gemäß § 1 Nr. 1 BBergG ist Zweck des Gesetzes zur Sicherung der **Rohstoffversorgung** das Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten von Bodenschätzen **unter Berücksichtigung ihrer Standortgebundenheit** und des Lagerstättenschutzes **bei sparsamem und schonendem Umgang mit Grund und Boden** zu ordnen und zu fördern,

Der sparsame und schonende Umgang mit Grund und Boden ist also bereits gleichberechtigt neben dem Lagerstättenschutz in die erste Leitklausel aufgenommen worden¹. Hieraus ergeben sich schon erste direkte Anknüpfungspunkte und Vorgaben zur Beachtung der Raumordnung.

Der Auftrag zur Sicherung der Rohstoffversorgung wird verknüpft mit der Verpflichtung der Vorsorge.

¹ Kommentar BBergG, Vitzhum/Piensch, 2013 W. Kohlhammer, Stuttgart

2.2 Öffentliche Interessen / Ziele der Raumordnung müssen beachtet werden

Als **öffentliche Interessen, die einem Bergbauvorhaben entgegenstehen können**, werden bereits im Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum Bundesberggesetz (BT-Drs . 8/1315, S. 87) beispielhaft die Erfordernisse

- des Naturschutzes und der Landschaftspflege,
- der **Raumordnung**,
- des Verkehrs und
- des Gewässerschutzes

genannt.

Die Bergbehörde muss gemäß § 11 Nr. 10 BBergG prüfen, ob die öffentlichen Interessen im Aufsuchungsfeld überwiegen. Und hierzu muss sie unter anderem auch die Erfordernisse der Raumordnung beachten und gleichzeitig prüfen, ob sie dem Bergbauvorhaben entgegenstehen.

Zu den Behörden, zu deren Aufgaben die Wahrnehmung öffentlicher Interessen im Sinne des § 11 Nr. 10 BBergG gehört und denen deshalb gemäß § 15 BBergG vor der Entscheidung über die Verleihung einer Bergbauberechtigung Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist, gehört auch die Gemeinde, insbesondere im Hinblick auf die Belange des Städtebaus². Auch diese Klarstellung des Bundesverwaltungsgerichtes verdeutlicht, dass die Belange der Raumordnung sehr frühzeitig in die Entscheidung einzubeziehen sind.

Durch diese Prüfung soll erreicht werden, dass **bereits im Verfahren der Erteilung der Bergbauberechtigung eine Abwägung zwischen volkswirtschaftlich-bergbaulichen Belangen und anderen öffentlichen Interessen vorgenommen wird, obwohl eine echte Interessenkollision nicht schon mit der Erteilung des Rechts, sondern allenfalls mit dessen Ausübung eintreten könnte** (BVerwG, AZ 4 B 94/98).

Spätestens hierdurch wird ersichtlich, dass das Instrument der Raumordnung bereits jetzt schon im BBergG eingebettet ist. Sträflich ist allerdings, dass diese detaillierte "Muss-Prüfung" im Vorfeld der Erteilung der Aufsuchungserlaubnis von den Bergbehörden unterlassen wird.

Das bislang gebrauchte Argument, dass eine vertiefte Prüfung unter Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung erst im Zuge des Betriebsplanverfahrens zum Tragen käme, überzeugt nicht.

Hätte der Gesetzgeber dies beabsichtigt, dann hätte er schon systematisch diesen Versagungsgrund an einer anderen Stelle im BBergG eingeordnet. Auch konkretisiert der Wortlaut des Gesetzes nicht, dass die Prüfung des § 11 Nr. 10 BBergG nur zu erfolgen hat, wenn das Feld eine bestimmte Größe hat.

Gerade das Instrument der Raumordnung eignet sich - unter Einbeziehung der Stellungnahmen gemäß § 15 BBergG - sehr gut für die Prüfung der Versagungsgründe des § 11 Nr. 10 BBergG.

² Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 15.10.1998 (Az.: 4 B 94/98)

Dies hat der Fall in Nordhessen gezeigt. Dort hat das Hessische Landesamt für Umwelt und Geologie vor der Entscheidung über die Erteilung der Bergbauberechtigung geprüft, welche Potenzialräume vorhanden sind und welche Nutzungskonflikte sich im beantragten Aufsuchungsfeld "Adler-South" ergeben³.

Gemäß der Untersuchung des HLUG beträgt der Anteil des Potenzialraumes für Schiefergas nur rd. 16 % des beantragten Aufsuchungsfeldes. Obwohl nicht alle Vorrang- und Vorbehaltsgebiete kumulativ betrachtet wurden, ergab die Untersuchung darüber hinaus, dass rd. 80 % des beantragten Aufsuchungsfeldes und rd. 65 % des Potenzialraumes mit Schutzgebieten und weiteren öffentlichen Interessen belegt sind⁴.

Begleitet durch ein Rechtsgutachten⁵ von Frau Dr. Böhm, Marburg, wurde auf der Grundlage dieser Untersuchung die Aufsuchungserlaubnis wegen überwiegender öffentlicher Interessen versagt.

Damit wurde zum ersten Mal konsequent die von Bundesberggesetz verlangte und oben angesprochene Abwägung zwischen volkswirtschaftlich-bergbaulichen Belangen und anderen öffentlichen Interessen vorgenommen und zwar obwohl eine echte Interessenkollision nicht schon mit der Erteilung des Rechts, sondern allenfalls mit dessen Ausübung hätte eintreten können.

Das IWW (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wasser) hat sich - allerdings erst nach erfolgter Erteilung der Aufsuchungserlaubnisse - im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der Wasserwerke an der Ruhr und Ruhrverband nun auch intensiv mit der Frage der Ausschlussgebiete für Fracking im Bereich der Ruhr (Aufsuchungsfelder Ruhr, Wintershall und Falke-South, BNK/Falke Hydrocarbons) beschäftigt⁶ und kommt unter anderem zu folgenden Erkenntnissen:

"Eine vorläufige Abgrenzung dieser Ausschlussgebiete im Einzugsgebiet der Ruhr kommt zu dem Ergebnis, dass aufgrund ungünstiger geologisch-hydrogeologischer Standortssituationen und/oder besonderer wasserwirtschaftlicher Schutzbedürfnisse **ein Großteil der vermuteten Schiefergaspotenzialflächen für die Aufsuchung und Gewinnung unter Einsatz der Fracking-Technologie auszuschließen ist**. Für eine **potenzielle Schiefergasgewinnung** im Einzugsgebiet der Ruhr **verbleibt** nach unserer vorläufigen Abgrenzung **eine Potenzialfläche von ca. 54 km²**; dies entspricht **weniger als 3 % der Aufsuchungsflächen „Ruhr“ und „Falke-South“**.

...

Darüber hinaus liegen auf einem **Großteil der verbleibenden Potenzialflächen vielfältige konkurrierende Flächennutzungen vor, die teilweise mit hohen bzw. sehr hohen Raumwiderständen zu bewerten sind.** ..."

Hätte man eine intensive Prüfung des § 11 Nr. 10 i.V.m. § 15 BBergG im Sinne der Vorgaben des Gesetzgebers vorgenommen, wären keine Bergbauberechtigungen für die Felder "Ruhr" und "Falke-South" erteilt worden, die sich nun im nachhinein als substanzlos erweisen.

³ http://www.hlug.de/fileadmin/dokumente/geologie/rohstoffe/kw/Fracking_HLUG_lang_260313.pdf

http://www.hlug.de/fileadmin/dokumente/geologie/rohstoffe/kw/Fracking_HLUG_kurz_260313.pdf

⁴ http://www.akademie-hofgeismar.de/downloads/files/13070_Dr_Thomas_Schmid.pdf?PHPSESSID=9ede4f1088deb1dcda95f77428403972

⁵ http://www.spd-net-sh.de/rdeck/daenischenhagen/images/user_pages/2013-03-20-Rechtsgutachten-Boehm-zu-fracking.pdf

⁶ http://www.awwr.de/fileadmin/download/download_2013/studie_fracking_einzugsgebiet_ruhr.pdf

Fazit:

Das Bundesberggesetz ist ein Bundesgesetz wie jedes andere auch. Trotz des wichtigen Zweckes hat es keine "Vorrangstellung"⁷ vor anderen Bundesgesetzen und muss z.B. auch die Staatszielbestimmung des Art. 20 a GG beachten. Hiernach ist der Staat verpflichtet, auch in Verantwortung für die künftigen Generationen, die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung zu schützen.

Dies geschieht insbesondere auch, indem - das Instrument der Raumordnung nutzend - Vorrang- sowie Vorbehaltsgebiete für bestimmte Nutzungen/Funktionen ausgewiesen werden.

Gemäß § 2 Abs. 2 Bundesnaturschutzgesetz haben die Behörden des Bundes und des Landes im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege (die sich natürlich in der Raumordnung widerspiegeln) zu unterstützen. Dieses "Muss" gilt auch für Bergbehörden.

Schließlich hat die Rohstoffgewinnung keinen absoluten Vorrang vor allen anderen Belangen - wie etwa dem Natur- und Landschaftsschutz (siehe auch Urteil des OVG Sachsen-Anhalt, 21.11.2003, Az.: 2 K 341/00).

Wie den oberen Ausführungen zu entnehmen ist, besteht bereits jetzt die Verpflichtung der Bergbehörde zur Beachtung der Erfordernisse der Raumordnung (wie auch des Naturschutzes, der Landschaftspflege, des Gewässerschutzes und des Verkehrs). Dies erfolgt jedoch nicht in der gebotenen Art und Weise (insbesondere nicht auf der entscheidenden ersten Prüfungsstufe des § 11 Nr. 10 i.V.m. § 15 BBergG). Auch die Pflicht zur Beachtung des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden, die als Leitklausel in § 1 Nr. 1 BBergG verankert wurde, erfolgt nicht auf dieser ersten Stufe, da die Prüfung schlicht und ergreifend nicht stattfindet.

Insofern ist es dringend geboten darauf hinzuweisen, dass die bislang ungenügende und teils rechtswidrige Praxis der Bergbehörden abzustellen ist.

Darüber hinaus könnte man - zur rechtlichen Klarstellung - einen deutlichen Verweis auf die Beachtung der Erfordernisse der Raumordnung, des Naturschutzes, der Landschaftspflege, des Gewässerschutzes und des Verkehrs, im Bundesberggesetz vornehmen.

Schließlich fallen Projekte zur Aufsuchung und Gewinnung von Schiefergas unter die UVP-Richtlinie, wie der Klarstellung durch den EU-Umweltkommissar Janez Potočnik (Ref. Ares 2012 - 91850) zu entnehmen ist. Hiernach müssen die kumulativen Umweltauswirkungen vor Beginn eines Projektes beurteilt werden.

⁷ Siehe auch Urteil des OVG Sachsen-Anhalt, 21.11.2003, 2 K 341/00

3. Grundsätzliche Unvereinbarkeit mit den Zielen der Raumordnung / Energiepolitik

3.1 Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK)

Die Klimaschutzziele (Ziele der Energiepolitik⁸) spiegeln sich bereits in der Raumordnung wieder und werden auch von der Raumordnungspolitik der EU gestützt. EUREK⁹ verweist darauf, dass

„Raumentwicklungspolitik einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz leisten kann, indem sie auf energiesparende und verkehrsreduzierende Siedlungsstrukturen und Standorte hinwirkt sowie zum verstärkten Einsatz von CO₂-neutralen erneuerbaren Energien beitragen hilft.“

Im Fokus der Raumordnung steht die nachhaltige Entwicklung der Europäischen Union. Dabei spielen die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und des kulturellen Erbes sowie ein intelligentes Management der unterschiedlichen Raumfunktionen eine besondere Rolle.

3.2 Territoriale Agenda 2020

Auch im Rahmen des Beschlusses zur Territorialen Agenda der EU 2020 wurde festgestellt, dass das **Natur- und Kulturerbe zu den Bestandteilen des territorialen Kapitals und der territorialen Identität gehört und dass ökologische Werte, Umweltqualität und Kulturgüter von entscheidender Bedeutung für das Wohlergehen und die wirtschaftliche Entwicklung sind und einzigartige Entwicklungschancen eröffnen**¹⁰.

Deshalb betont die **Territoriale Agenda 2020**, dass **eine dezentrale, effiziente, sichere und umweltfreundliche Erzeugung und Nutzung erneuerbarer und kohlenstoffarmer Energien zu den territorialen Prioritäten bei der Entwicklung der Europäischen Union gehören** und befürwortet werden.

3.3 Umsetzung der Ziele der Energiepolitik durch Vorgaben der Raumordnung

Daraus ergibt sich auch für Deutschland raumordnungspolitisch¹¹:

- Ausbau der erneuerbaren Energien als Alternative zu fossilen Energieträgern (Öl, Kohle, Erdgas) und Kernbrennstoffen (Uran);
- Ausbau und die Modernisierung der Energienetze und der Energiespeicher;
- energiesparende Weiterentwicklung der Siedlungsstruktur und des Gebäudebestandes;
- Erhöhung der Energieeffizienz der Verkehrsinfrastruktur und Flankierung des Ausbaus der Infrastruktur für die Elektromobilität und andere postfossile Mobilitätsformen;
- Steigerung der Flächeneffizienz erneuerbarer Energien.

⁸ http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index_en.htm

http://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/umwelt_09_02_klimapaket.pdf
<http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2012/ROB2011.html>

⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_de.pdf

¹⁰ <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/66842/publicationFile/>

¹¹ Raumordnungsbericht 2011, Herausgegeben vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn 2012, Seiten 7 - 10, Seite 91 ff. (Kapitel 2.5), Seite 210 ff. (Kapitel 5.2 und 5.3)
Link: <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2012/ROB2011.html>

Fazit:

Der enorme Flächen- und Wasserverbrauch, die schlechte Klimabilanz¹², das hohe Verkehrsaufkommen und die insignifikante Energierrelevanz¹³ machen mehr als deutlich, dass **„Fracking“ weder mit den Zielen der nachhaltigen Raumordnung noch mit denen der Energiepolitik in Deutschland und der EU grundsätzlich vereinbar ist.**

Daraus wird auch ersichtlich, dass die politisch beschlossenen Zielvorgaben der Rohstoffversorgung im 21sten Jahrhundert längst in eine völlig andere Richtung weisen.

Es ist daher gesetzlich klarzustellen, dass sich Fracking in vielen Bereichen der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union raumordnungsplanerisch nicht integrieren lässt. Eine entsprechende aber nicht abschließende Ausschlussgebietsliste ist als Anlage beigefügt.

Aufgestellt:

Korbach, 16.02.2014

Andy Gheorghiu

¹² <http://www.nature.com/news/air-sampling-reveals-high-emissions-from-gas-field-1.9982>
<http://www.nature.com/news/methane-leaks-erode-green-credentials-of-natural-gas-1.12123>
<http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10584-011-0061-5>
<http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10584-012-0401-0>
http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2012_2016/2013_05_AS_18_Fracking.pdf?__blob=publicationFile

¹³ <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/zn/schwerpunkte/energiemarkt/Energiemarkt0213.pdf>
https://www.kfw.de/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-Nr.-19-April-2013-Rohstoffe_Wettbewerb.pdf
http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2012_2016/2013_05_AS_18_Fracking.pdf__blob=publicationFile
http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A44_dge_wep.pdf
http://www.boell.de/sites/default/files/2013-10-schiefergas_1.pdf

Auflistung Ausschlussgebiete Fracking (für fossile Energieträger in sogenannten unkonventionellen Lagerstätten)

Rechtsgrundlagen (nicht abschließend):

- Raumordnungsrecht und Ziele der Energiepolitik¹⁴ (siehe auch Art. 191 – 195 AEUV)
- Klimaschutzziele¹⁵
- Staatszielbestimmung Umwelt- und Tierschutz (Art. 20 a GG, Deutschland)
- Vorsorgeprinzip (Art. 3 Nr. 3 Satz 2 EUV i.V.m. Art. 191 Nr. 2 Satz 2 AEUV)

- Wasserschutzgebiete I bis III,
- Wassergewinnungsgebiete,
- Heilquellenschutzgebiete,
- Gebiete mit Mineralwasservorkommen mit Sole Mineralwasser Puffer
- ungünstige geologische-hydrogeologische Gebiete
- nationale Geoparks
- FFH- und Natura-2000-Gebiete mit Schutzrandzonen
- Naturparks mit Schutzrandzonen
- Nationalparks
- UNESCO-Weltnaturerbebestätten mit Schutzrandzone (Bestand und beantragt)
- UNESCO-Weltkulturerbestätten mit Schutzrandzone (Bestand und beantragt)
- Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Land- und Viehwirtschaft zur Nahrungsgewinnung
- Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft zur Energieerzeugung
- Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Forstwirtschaft (inkl. Naherholung u. Energieerzeugung)
- Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Wohnbebauung, Einzelhöfe, etc. mit Siedlungspuffer (mind. 2 km – Horizontalbohrungen werden i.d.R. 600 m – 3.700 m¹⁶ abgelenkt)
- Vorranggebiete Industrie und Gewerbe (Bestand und Planung)
- Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für den vorbeugenden Hochwasserschutz einschließlich Rückhaltebecken sowie Seen und Flüsse einschließlich deren Auenbereiche
- Vorbehaltsgebiete für besondere Klimafunktionen
- Vorranggebiete für den Abbau oberflächennaher Lagerstätten
- Ausschlussgebiete „Tourismus“, Ferienhausgebiete (Bestand und Planung)
- Kulturgeschichtlich bedeutende Stätten mit Schutzrandzone
- Kraftwerke, Abfallentsorgungsanlagen und Kläranlagen (Bestand und Planung)
- Bereits bestehende Ausschlussgebiete für Geothermie (analoge Anwendung)
- Bereits bestehende Ausschlussgebiete für Windenergie (analoge Anwendung)
- Bereits bestehende Ausschlussgebiete für Erdöl- und Erdgasförderung (analoge Anwendung)

¹⁴ Quellen: http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index_en.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/management/g24401_de.htm

Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK), Seite 10, 11, 16, 23, 24, 33

Link: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_de.pdf

Raumordnungsbericht 2011, Herausgegeben vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn 2012, Seiten 7 - 10, Seite 91 ff. (Kapitel 2.5), Seite 210 ff. (Kapitel 5.2 und 5.3)

Link: <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2012/ROB2011.html>

Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020

Link: http://www.bmvs.de/SharedDocs/DE/Anlage/StadtUndLand/territoriale-agenda-der-europaeischen-union-2020-ohne-bilder.pdf?__blob=publicationFile

CEMAT Declarations

Links: http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/cemat/confminist1-15/15eDeclaration_en.pdf

http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/cemat/confminist1-15/15eResolution2_en.pdf

<http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/cemat/versionguide/Anglais.pdf>

¹⁵ Quellen

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0265:FIN:de:PDF>

<http://www.bmu.de/themen/klima-energie/klimaschutz/nationale-klimapolitik/>

¹⁶ Quellen:

> UBA-Gutachten – A49, S. 105, ca. 3.730 m (12.250 ft), C22, S. 315, ca. 1.500 m

> Studie EU-Parlament, Auswirkungen der Gewinnung von Schiefergas und Schieferöl auf die Umwelt und die menschl. Gesundheit, IP/A/ENVI/ST/2011-07 – Kap. 2.9, S. 40, 600 – 1.800 m