

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

23.01.2015

Bearbeitet von
Otto Huter, DST
Telefon 030 3771 610
Telefax 030 3771 609
E-Mail: otto.huter@staedtetag.de

Dr. Ralf Bleicher, DLT
Telefon 030 590097 330
ralf.bleicher@landkreistag.de

Bernd Düsterdiek, DStGB
Telefon 0228 9596-214
bernd.duesterdiek@dstgb.de

Aktenzeichen
75.06.85 D

Referentenentwürfe zur Änderung wasser-, naturschutz- und bergrechtlicher Vorschriften zur Untersagung und zur Risikominderung bei den Verfahren der Fracking-Technologie und anderen Vorhaben

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände bedankt sich für die Möglichkeit, zu den vorgenannten Referentenentwürfen Stellung zu nehmen.

I. Allgemeines

Seitens der Bundesregierung ist in Konkretisierung der im Sommer 2014 vorgelegten Eckpunkte zum Fracking in einem Referentenentwurf ein Rechtsrahmen für die Begrenzung der Anwendung der Fracking-Technologie in Deutschland vorgelegt worden, der u. a. auch Maßnahmen zur Begrenzung von Risiken bei der Entsorgung von Rückfluss- und Lagerstättenwasser, soweit sie bei dem Einsatz der Fracking-Technologie, aber auch bei der herkömmlichen Aufsuchung oder Gewinnung von Erdgas, Erdöl oder Erdwärme anfallen, enthält. Dieses Regelungspaket wird seitens der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände grundsätzlich begrüßt. Ein strenger Rechtsrahmen ist aus Sicht der Kommunen und der kommunalen Wasserwirtschaft unabdingbar, da die Erschließung unkonventioneller Lagerstätten mittels der Fracking-Technologie nach wie vor mit erheblichen – und noch nicht abschließend erforschten – Risiken verbunden ist.

Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände muss dem Schutz der Gesundheit, der Umwelt und insbesondere des Trinkwassers absolute Priorität eingeräumt werden. Die Bundesvereinigung begrüßt daher die geplante Klarstellung, dass es sich bei Fracking-Maßnahmen um wasserrechtliche Benutzungstatbestände handelt, die einer generellen wasserrechtlichen Erlaubnis bedürfen (§ 9 Abs. 2 WHG-E). Die in § 13a WHG-E vorgesehenen Gebietseingrenzungen halten wir allerdings für nicht ausreichend. Um in Deutschland ein sicheres Schutzniveau zu gewährleisten,

ist eine Ausdehnung der Erlaubnisversagung auf Gebiete vorzunehmen, die nachweislich für die Bewirtschaftung der Wasserressourcen von Bedeutung sind. Daher sollte die Erlaubnis für eine Gewässerbenutzung generell in Einzugsgebieten von Grundwasservorkommen, Talsperren oder Seen, die der Trinkwassergewinnung dienen, sowie in festgesetzten oder zur Festsetzung vorgesehenen Vorranggebieten der Trinkwassergewinnung, die nach dem Raumordnungsrecht in Regionalplänen festgelegt werden können, versagt werden. Jedenfalls muss eine solche Festsetzung durch abweichendes Landesrecht getroffen werden können.

Die kommunalen Spitzenverbände halten darüber hinaus eine frühzeitige, verbindliche Beteiligung der betroffenen Kommunen bei geplanten Aufsuchungs- und Gewinnungsmaßnahmen, die über die im Referentenentwurf vorgesehenen formalen Verfahren hinausgehen (§ 1 Ziff. b) N. 2 UVP-V Bergbau-E), für unabdingbar.

Aus kommunaler Sicht möchten wir folgende weitere Einzelanmerkungen machen:

II. Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben

Bei der „Aufsuchung und Gewinnung von Erdöl und Erdgas durch Aufbrechen von Gestein unter hydraulischem Druck, einschließlich der zugehörigen Tiefbohrungen (Artikel 1 § 1 Abs. b) Nr. 2 a UVP-V-Bergbau)“ soll zukünftig eine obligatorische Umweltverträglichkeitsprüfung nach den Vorgaben des UVPG und im Sinne des § 57a Abs. 2 Satz 2 des Bundesberggesetzes erforderlich sein.

Ferner fordert Artikel 1 § 2 Abs. 1 unter Nummer 3 (neu) UVP-V-Bergbau – für Vorhaben mit Einsatz der „Fracking-Technologie – zur Umweltverträglichkeitsprüfung Angaben zur Identität und Menge aller eingesetzten Stoffe und deren Behandlung (3 a) sowie zu den hydrologischen, hydrogeologischen und geologischen Verhältnissen im Einwirkungsbereich der Vorhaben (3 b). Es erfolgt die Klarstellung: „Die Angaben hat die zuständige Behörde der zuständigen Wasserbehörde zu übermitteln und deren Stellungnahme einzuholen“. Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände greift diese Regelung zu kurz: Aufgrund der Konzentrationswirkung planfestgestellter Rahmenbetriebspläne bei UVP-pflichtigen Vorhaben ist die zuständige Bergbehörde Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde. Vor diesem Hintergrund muss rechtlich klargestellt werden, dass die jeweilige Wasserbehörde bei allen Stufen des bergrechtlichen Genehmigungsverfahrens einvernehmlich beteiligt wird. Dies ist nicht zuletzt deshalb geboten, weil die genannten Vorhaben generell als Gewässerbenutzungen im Sinne des WHG klassifiziert werden müssen. Hinzu kommt: In § 1 Ziff. b) Nr. 2 a) des Entwurfes zur Änderung der UVP-V Bergbau wird die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nur dann vorgesehen, wenn es um die Förderung von Erdöl und Erdgas zu gewerblichen Zwecken mit einem Fördervolumen von täglich mehr als 500 t Erdöl oder von täglich mehr als 500.000 m³ Erdgas geht. In allen anderen Fällen soll nach § 3 c Satz 1 UVPG nur eine allgemeine Vorprüfung des Einzelfalls erforderlich sein. Diese Regelungsvorgabe ist unserer Auffassung nach nicht ausreichend. Es muss daher verbindlich geregelt werden, dass bei allen Maßnahmen zur Gewinnung von Erdöl oder Erdgas zu gewerblichen Zwecken – unabhängig von der Fördermenge – generell eine vollständige Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.

Unter dem Gesichtspunkt eines nachhaltigen Umweltschutzes ist auch die Übergangsregelung in § 4 Abs. 5 (Stichwort: Bestandsschutz) nicht nachvollziehbar und bedarf daher einer Anpassung.

III. Frühzeitige Beteiligung der betroffenen Städte, Kreise und Gemeinden

In der Vergangenheit wurde durch die Kommunen immer wieder eingefordert, dass eine frühzeitige Information über beabsichtigte Fracking-Maßnahmen auf ihrem Gebiet unerlässlich ist. Eine solche Pflicht zur frühzeitigen Information der betroffenen Kommunen sowie der Öffentlichkeit

muss in der Verordnung zur Einführung der UVP und bergbaulicher Anforderungen ausdrücklich textlich geregelt und damit vorgegeben werden. Die Regelung in § 9 UVPG wird insoweit als nicht ausreichend angesehen.

Es bedarf darüber hinaus der textlichen Klarstellung, dass für jeden Bohrstandort bzw. Bohrplatz nach Bergrecht eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. Hierdurch kann vermieden werden, dass in der Form einer „Salami-Taktik“ das Aufbrechen von Gestein unter hydraulischem Druck bei der Ersterlaubnis nicht thematisiert wird, um dies später in einem „kleinen“ Betriebsplan nachzuschieben.

IV. Ausschluss der Fracking-Technologie in bestimmten Gebieten (§ 13a Abs. 1 Nr. 2 WHG-E)

Die Fracking-Technologie wird im Referentenentwurf durch eine Änderung des WHG (§ 9 Abs. 2 Nr. 3 und 4 neu) als eigener Gewässerbenutzungstatbestand eingeführt. Eine derartige Gewässerbenutzung ist nach § 13a Abs. 1 Nr. 2 neu WHG-E in Wasserschutzgebieten, Heilquellenschutzgebieten sowie Einzugsgebieten von Seen und Talsperren, die der öffentlichen Wasserversorgung dienen, zu untersagen. Dies gilt ebenfalls für Schiefergesteine und Kohleflözgesteine oberhalb 3000 Meter Tiefe (§ 13a Abs. 1 Nr. 1 neu WHG). Der Einsatz der Fracking-Technologie ist somit in den o. g. Fällen ausgeschlossen. Den Ländern wird zudem die Möglichkeit der Schaffung weiterer Ausschlusstatbestände gegeben (§ 13a Abs. 3). Ausnahmen sind lediglich für wissenschaftliche Untersuchungen (Grundlagenforschung) möglich (§ 13a Abs. 2).

Die Errichtung von Anlagen nach § 9 Abs. 2 Nr. 3 und 4 WHG-E wird darüber hinaus über Änderungen der §§ 24, 25 und 33 BNatSchG in Naturschutzgebieten, Naturparken sowie Natura 2000-Gebieten verboten. Bergbauregionen werden im vorliegenden Referentenentwurf zwar nicht explizit behandelt, der Ausschluss der Fracking-Technologie in Bereichen oberhalb 3000 Meter Tiefe (s. o.) schließt jedoch alle bestehenden und ehemaligen Bergbaugebiete ein. Darüber hinaus sind bei der Errichtung von Anlagen, die dem Einsatz der Fracking-Technologie dienen, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vorgesehen.

Diese Schutzmaßnahmen sollten allerdings aufgrund von wasserwirtschaftlichen Besonderheiten präzisiert werden.

Es wird deshalb als erforderlich angesehen, in § 13a Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 WHG-E durch die zusätzliche Einfügung des Wortes „oder“ am Ende der Nr. 1 deutlich herauszustellen, dass sog. Fracking-Maßnahmen generell, d. h. ohne Ausnahme, verboten sind, und zwar in (Vertikalbohrung) und unter (Horizontalbohrung) Wasserschutzgebieten, Heilquellenschutzgebieten oder Gebieten, aus denen über oberirdische Gewässer der gesamte Oberflächenabfluss in einen natürlichen See oder in eine Talsperre gelangt, aus dem bzw. aus der unmittelbar Wasser für die öffentliche Wasserversorgung entnommen wird. Diese Klarstellung ist erforderlich, damit nicht der Fehlschluss gezogen wird, dass z. B. in Wasserschutzgebieten § 13a Abs. 1 Nr. 1 WHG-E wiederum zur Anwendung gebracht werden kann.

In diesem Zusammenhang darf auch nicht unberücksichtigt bleiben, dass in das Grundwasser eingetragene Schadstoffe sog. „Wanderungsbewegungen“ vollziehen können, mit der Folge, dass Schadstoffeinträge außerhalb von Wasserschutzgebieten diese im Laufe der Zeit erreichen können. Deshalb ist es erforderlich, dass in § 13a Abs. 1 Nr. 2 WHG-E auch „Wassereinzugsgebiete bzw. Wassergewinnungsgebiete“ geschützt werden, die noch nicht förmlich als Wasserschutzgebiet durch Rechtsverordnung festgesetzt worden sind.

Die Regelung in § 13a Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe c) WHG-E ist auch mit Blick auf einen weiteren Aspekt zu eng gefasst: In Nordrhein-Westfalen wird etwa Wasser auch aus dem Rhein und der Ruhr aus dem sog. Uferfiltrat für die Trinkwasserversorgung gewonnen. Bei der jetzigen Formulierung wird lediglich festgelegt, dass das Wasser geschützt werden soll, welches über oberirdische Gewässer in einen natürlichen See oder in eine Talsperre gelangt und zur Wasserversorgung dient. Dieser Schutzzumfang trägt der Trinkwassergewinnung aus Flüssen nicht Rechnung. Es bedarf folglich der Klarstellung, dass auch in Gebieten, in denen aus oberirdischen Gewässern Wasser zur Wasserversorgung gewonnen wird, Fracking-Maßnahmen verboten sind.

V. Abweichendes Landesrecht (§ 13a Abs. 3 WHG-E)

In § 13a Abs. 3 WHG-E ist vorgesehen, dass durch Landesrecht eine wasserrechtliche Erlaubnis für Fracking-Maßnahmen auch in oder unter Gebieten versagt werden kann, die in einer Erlaubnis oder Bewilligung zur Entnahme von Wasser für die öffentliche Wasserversorgung nach Maßgabe der allgemein anerkannten Regeln der Technik in einer Karte als Einzugsgebiet der Wasserentnahmestelle dargestellt sind. Voraussetzung für eine solche Landesregelung ist allerdings, dass das Wohl der Allgemeinheit dies erfordert.

Wir schlagen vor, § 13a Abs. 3 WHG-E dahin zu erweitern, dass jedes Land selbst Gebiete festlegen kann, in denen es Fracking-Maßnahmen nicht zulassen möchte. Insoweit müssen die Länder dann auch sog. Vorranggebiete in Raumordnungsplänen (Gebiete für den Schutz des Wassers) festlegen können, die zukünftig Wasserschutzgebiete werden könnten.

VI. Weitere Maßnahmen zur Risikominimierung (§ 13a Abs. 4 WHG-E)

In § 13a Abs. 4 Nr. 1 Buchstabe a) WHG-E ist vorgesehen, dass bei Fracking-Maßnahmen im Rahmen von Erforschungsmaßnahmen zur Fracking-Technologie (§ 13a Abs. 2 WHG-E) nur solche Gemische Verwendung finden dürfen, die nicht als wassergefährdend eingestuft sind. Diese Maßgabe muss nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände auch in den Fällen gelten, die in § 13a Abs. 4 Nr. 1 Buchstabe b) genannt sind, wonach auch schwach wassergefährdende Gemische eingesetzt werden dürfen. Im Interesse eines umfassenden Grundwasser- und Wasserschutzes halten wir es für erforderlich, generell nur den Einsatz von Gemischen zuzulassen, die als nicht wassergefährdend eingestuft sind. Außerdem wird hierdurch für die Interessenten von Fracking-Maßnahmen der Anreiz gesetzt, mit nicht wassergefährdenden Gemischen zu arbeiten bzw. diese weiter zu entwickeln.

Unabhängig davon ist es konsequent, dass im Einzugsbereich von Stellen zur Entnahme von Wasser für die öffentliche Wasserversorgung oder zur unmittelbaren Verwendung in Lebensmitteln zusätzlich geprüft werden muss, dass eine nachteilige Veränderung der Wasserbeschaffenheit nicht eintreten darf. Deshalb sollte im Gesetzentwurf festgeschrieben werden, dass die Beurteilung der Wassergefährdungsklasse eines Additivs substanzabhängig und nicht konzentrationsabhängig erfolgen sollte. Ebenfalls halten wir es für erforderlich, dass selbst bei nominell nicht wassergefährdenden Stoffen aufgrund deren Einsatzes in Gemischen unter extremen physikalischen Bedingungen die umwelttoxischen Eigenschaften der Einzelsubstanzen sowie der Gemische zu überprüfen und deren Unbedenklichkeit bereits in der UVP nachzuweisen sind.

VII. Zur Rolle der Expertenkommission (§ 13a Abs. 6 und 7 WHG-E)

Die kommunalen Spitzenverbände unterstützen die Einrichtung einer unabhängigen Expertenkommission durch die Bundesregierung (vgl. § 13a Abs. 6 WHG) als Lösungsansatz, mit dem bei der Abwägung eine fundierte Entscheidung zum Fracking getroffen werden kann. Nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände ist jedoch vorzusehen, dass kommunalen Vertretern

sowie den Verantwortlichen der öffentlichen Trinkwasser- und Abwasserentsorgung in den Gebieten der Erprobungsmaßnahmen ein Teilnahme- und Anhörungsrecht in der Expertenkommission eingeräumt wird. Die Kommission sollte standortspezifisch zudem durch einen Vertreter der zuständigen Wasserbehörde ergänzt werden.

Angesichts der Risiken, die Fracking für die Wasserversorgung beinhalten kann, halten wir es schließlich für erforderlich, dass die Expertenkommission ihr Votum mit qualifizierter Mehrheit abgeben muss.

Die Entscheidung der Expertenkommission ersetzt im Ergebnis weder die Einzelfallentscheidung der zuständigen Behörde noch schränkt sie die Spielräume der Länder ein.

VIII. Entwurf eines Gesetzes zur Ausdehnung der Bergschadenshaftung

Es ist konsequent, die Bergschadenshaftung auf den Bohrlochbergbau und Kavernen auszudehnen und zugleich deutlich herauszustellen, dass die Beweislast für mögliche Bergschäden, die von Fracking-Maßnahmen bzw. Tiefenbohrungen stammen können, in vollem Umfang den Unternehmen auferlegt werden. Insbesondere die Leckagen an Zuleitungsrohren zu den Ölkavernen im Münsterland im Jahr 2014 haben gezeigt, welche Umweltschäden entstehen können.

IX. Hinweise zum Erfüllungsaufwand

Hinsichtlich des Erfüllungsaufwandes ist anzumerken, dass sich dieser für die kommunale Verwaltung im Allgemeinen in überschaubaren Grenzen halten wird, da zumeist nur ein Einvernehmen zwischen der verfahrensmäßig zuständigen Bergbehörde und der zu beteiligenden Wasserrechtsbehörde zu erzielen ist. Außerdem sind vielerorts kaum mehr Kapazitäten für neue Bohrungen vorhanden, da dort z. B. neben Wasserschutz- und Naturschutzgebieten bereits Erdwärmennutzungen (Tiefengeothermie) oder Lebensmittelbetriebe wie Brauereien mit Tiefenwassernutzung bestehen können. Nicht abgeschätzt werden kann der Informationsaufwand, der bei der Öffentlichkeit und den Trägern öffentlicher Belange entsteht. Bezweifelt wird allerdings, dass hier kein erhöhter Kostenaufwand für die Bürgerinnen und Bürger entstehen soll.

X. Fazit

Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände ist eine umfassende Regelung der umweltrechtlichen Problematik im Zusammenhang mit dem möglichen Einsatz der Fracking-Technologie dringend geboten. Der vorliegende Referentenentwurf stellt einen guten Ansatz dar, in den von dieser Technologie betroffenen Umweltbereichen Rechtssicherheit zu schaffen und den Schutz der betroffenen Umweltgüter zu gewährleisten. Notwendig sind allerdings – wie zuvor dargestellt – Korrekturen im Detail. Die Einrichtung eines Expertengremiums zur übergeordneten wissenschaftlichen Begleitung von Forschungsvorhaben im Zusammenhang mit der Fracking-Technologie wird – unter Berücksichtigung der vorgenannten Einschränkungen – ebenfalls begrüßt. Damit kann ein Beitrag zur fundierten Abwägung auf Länderebene geleistet werden.