



# Gesetzentwurf ermöglicht kommerzielles Fracking durch das Votum einer nicht demokratisch legitimierten Expertenkommission

**Kurzgutachten der Rechtskanzlei Gaßner, Groth, Siederer & Coll. im Auftrag des Naturschutzbund Deutschland**



## Zusammenfassung

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 Schiefergaslagerstätten bleibt unterhalb von 3.000 m Tiefe uneingeschränkt zulässig. Oberhalb von 3.000 m bleibt es für Erprobungsmaßnahmen uneingeschränkt zulässig. Das für die kommerzielle Gewinnung vorgesehene Verbot von Fracking in Schiefer- und Kohleflözgaslagerstätten 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.

Falls Fracking in Schiefergaslagerstätten durch Bundesrecht überhaupt zugelassen wird, muss sichergestellt werden, dass die Länder im Rahmen ihrer Ermessensausübung die Erlaubnis dafür generell ablehnen dürfen. Die Zahl zulässiger Erprobungsvorhaben muss durch Bundesrecht auf ein Erprobungsvorhaben für eine geologische Formation beschränkt werden. **Kommerzielle Vorhaben dürfen nicht zugelassen werden, solange deren Unbedenklichkeit nicht durch demokratisch legitimierte Organe unter Anhörung der beteiligten Kreise und der Öffentlichkeit auf Grundlage ausreichender Untersuchungen bewertet und die dabei einzuhaltenden Standards festgelegt worden sind.**

## Kontakt

### NABU Bundesverband

Ulf Sieberg  
Referent für Energiepolitik und Klimaschutz

Tel. +49 (0)30 28 49 84 - 15 21  
Fax +49 (0)30 28 49 84 - 35 21  
Ulf.Sieberg@NABU.de

## Im Einzelnen

Zwar sieht das Regelungspaket ein Verbot von Fracking in Schiefer- oder Kohleflözgestein oberhalb von 3.000 m Tiefe vor (§ 13a Abs. 1 Nr. 1 WHGE). Dieses Verbot soll aber von vornherein nicht gelten für Erprobungsmaßnahmen, mit dem Zweck, die Auswirkungen der Maßnahmen auf die Umwelt wissenschaftlich zu erforschen (§ 13a Abs. 2 WHGE). **Die Zahl der zulässigen Erprobungsvorhaben wird nicht beschränkt.<sup>1</sup> Ob und wodurch sich eine solche Erprobungsmaßnahme von einer gewöhnlichen Aufsuchung unterscheidet, insbesondere ob und inwieweit die Zulassung einer Erprobungsmaßnahme von der Durchführung eines bestimmten Untersuchungsprogramms abhängig gemacht werden kann oder muss, ist nicht geregelt.** 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 (S. 26 der Begründung).

Die Erprobungsmaßnahmen sollen durch eine unabhängige Expertenkommission wissenschaftlich begleitet und ausgewertet werden. Sie soll hierzu und zum Stand der Technik ab Juni 2018 halbjährlich Erfahrungsberichte erstellen. Die Expertenkommission setzt sich aus Vertretern von sechs wissenschaftlichen Einrichtungen zusammen (§ 13a Abs. 6 WHGE). Die Berichte der Kommission sollen 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 (S. 30 der Begründung).

Lediglich nach der Entwurfsbegründung sollen Bürger an den Erprobungsstandorten kontinuierlich vor Ort über den Verlauf und die 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 (S. 30 der Begründung). **Im Gesetzestext finden sich dazu keine Regelungen.**

Für kommerzielle Vorhaben soll die zuständige Behörde eine Erlaubnis erteilen können, wenn eine Expertenkommission in einem Bericht Frackingvorhaben in einer geologischen Formation mehrheitlich als grundsätzlich unbedenklich einstuft. Sie bestimmt selbst, für welche geologische Formation ihr Bericht gilt (§ 13a Abs. 7 Nr. 1 WHGE). **Nach der Begründung soll die Behörde kommerzielle Vorhaben nur „im Einzelfall“ zulassen können (S. 31 der Begründung). Im Gesetzestext findet sich**

---

<sup>1</sup> Dagegen wird im sog. Kohlendioxid-Speicherungsgesetz (KSpG bzw. CCS-Gesetz) die Zulassung von Erprobungsvorhaben durch Obergrenzen für die zulässigen Speichervolumina beschränkt (§ 2 Abs. 2 KSpG).

diese Einschränkung dagegen nicht. Einzige zusätzliche Beschränkung bei Schiefer- und Kohleflözgasvorhaben gegenüber Frackingvorhaben zur Erdöl- oder Tight-Gas-Gewinnung ist dann die Beschränkung auf die Verwendung nicht wassergefährdender Gemische als Frac-Flüssigkeiten (§ 13a Abs. 7 Nr. 2 WHGE).

Der im Bergrecht verankerte Rechtsanspruch auf Aufsuchungserlaubnisse und Betriebsplanzulassungen sowie die bergrechtliche Rohstoffsicherungsklausel sollen unverändert bestehen bleiben.

Die geplanten Regelungen für Schiefergasvorhaben bieten damit keine Gewähr dafür, dass Zahl und Umfang künftiger Schiefergasvorhaben effektiv beschränkt werden können. Erdöl- und Erdgasunternehmen können ihre ohnehin notwendigen Aufsuchungsmaßnahmen als Erprobungsmaßnahmen bezeichnen. Je nach den Ambitionen des Unternehmens können von den Unternehmen selbst zu definierende wissenschaftliche Untersuchungen durchgeführt werden, um Akzeptanz für ihr Vorhaben zu schaffen. Unternehmen können aber auch Erlaubnisfelder unter dem Vorwand der Durchführung von Erprobungsmaßnahmen beantragen, in Wirklichkeit aber für sich reservieren wollen in der Hoffnung, dass die jeweilige geologische Formation ohne besondere eigene wissenschaftliche Untersuchungen von der Expertenkommission als grundsätzlich unbedenklich eingestuft wird. Denn wenn die Expertenkommission beispielsweise für die gesamte norddeutsche Tiefebene oder für nur allgemein bezeichnete Lagerstättentypen in unterschiedlichen Gebieten und Bundesländern feststellt, dass der Einsatz der Fracking-Technologie grundsätzlich unbedenklich ist, können in diesen Formationen kommerzielle Vorhaben in beliebiger Zahl und Größe zugelassen werden. **Mit der Feststellung der Expertenkommission ist damit das vermeintliche Schiefergasverbot für die gesamte in dem Bericht bezeichnete geologische Formation hinfällig.**

Mit dem Regelungspaket Fracking kann damit die Zahl der Schiefergasvorhaben und die Zahl der lokalen Konflikte schon während der Erprobungsphase kaum begrenzt werden, weil die Unternehmen versuchen werden, sich schon im Vorgriff auf eine künftige Freigabe der jeweiligen geologischen Formation möglichst große Felder zu sichern.

Das Regelungspaket lässt insbesondere offen, ob es zulässig ist, wenn Behörden aus grundsätzlichen, z.B. aus energiepolitischen Erwägungen schon keine Erprobungsvorhaben und/oder jedenfalls keine kommerziellen Vorhaben zulassen. Dafür spricht zwar das wasserrechtliche Bewirtschaftungsermessen. Dieses steht aber nach wie vor dem bergrechtlichen Rechtsanspruch auf Aufsuchungserlaubnisse und Betriebsplanzulassungen sowie die bergrechtliche Rohstoffsicherungsklausel gegenüber. Darauf werden sich die Unternehmen wie bisher berufen und eine entsprechende Einschränkung des wasserrechtlichen Bewirtschaftungsermessens einfordern.

**Das Regelungspaket Fracking schafft damit keine Rechtssicherheit für einen länderspezifischen Verzicht auf Schiefergasvorhaben oder deren effektive Begrenzung.** Zugleich entzieht sich die Bundesregierung ihrer Verantwortung zur Regelung, ob und unter welchen Voraussetzungen die mit dem Fracking in Schiefergestein verbundenen Risiken hingenommen werden können. Sie delegiert die grundsätzliche Entscheidung der Zulassung kommerzieller Schiefergasvorhaben 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 spricht sich klar gegen Schiefergasvorhaben einschließlich Erprobungsvorhaben aus. Selbst bei potenzieller Unbedenklichkeit der Frac-Flüssigkeiten können natürlich im Boden vorkommende Giftstoffe, die durch das Fracking-Verfahren mobilisiert werden, eine erhebliche Gefahr darstellen. Aus unserer Sicht sind die Ergebnisse nach Veröffentlichung der Ergebnisse der Gutachten des Umweltbundesamtes<sup>2</sup> von einem Forschungsvorhaben auf andere aufgrund der unterschiedlichen Bedingungen vor Ort nicht übertragbar. Jedes Bohrloch würde damit zu einem neuen Test- und Experimentierfeld mit ungewissem Ausgang für Mensch, Natur und Grundwasser. Wenn Fracking überhaupt erlaubt werden soll, sollten Erprobungsmaßnahmen zur Erforschung der Auswirkungen des Fracking auf das Grundwasser und zur Festlegung des Standes der Technik zunächst an den bestehenden Standorten, an denen Fracking im Tight Gas fortgesetzt werden soll, durchgeführt und ausgewertet werden.

Wenn der Bund gleichwohl Erprobungsmaßnahmen für Schiefergasvorhaben zulassen will, sollte zumindest klargestellt werden, dass die Länder Erprobungsmaßnahmen aus grundsätzlichen Überlegungen ablehnen und maximal ein Vorhaben je geologischer Formation erlauben dürfen. Für dieses muss sichergestellt werden, dass besondere Untersuchungen mit klar definierten Forschungszwecken durchgeführt und die Ergebnisse dieser Untersuchungen ausgewertet und veröffentlicht werden. Für die laut Begründung vorgesehenen Maßnahmen zur öffentlichen Begleitung von Erprobungsvorhaben müssen die gesetzlichen Voraussetzungen geregelt werden.

Bevor kommerzielle Vorhaben in der jeweiligen geologischen Formation zugelassen werden, muss von demokratisch legitimierten Stellen, nämlich der Bundes- oder der Landesregierung unter Abwägung öffentlicher Interessen, auf Grundlage der Ergebnisse der Erprobungsvorhaben durch Rechtsverordnung festgestellt werden, in welcher

---

<sup>2</sup> Vgl. Umweltbundesamt 2012, Teil I

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltauswirkungen-von-fracking-bei-aufsuehung> und Umweltbundesamt 2014, Teil II

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/gutachten-2014-umweltauswirkungen-von-fracking-bei>

geologischen Formation und unter welchen Voraussetzungen eine Erlaubnis erteilt werden kann.

Für Erprobungsvorhaben sollte deshalb § 13 a Abs. 2 WHGE wie folgt ergänzt werden (Änderung unterstrichen):

- „(2) Abweichend von Absatz 1 Nummer 1 kann die zuständige Behörde eine Erlaubnis erteilen für nicht mehr als ein repräsentatives Erprobungsvorhaben innerhalb einer geeigneten geologischen Formation mit dem Zweck, die Auswirkungen der Maßnahmen auf die Umwelt, insbesondere den Untergrund und den Wasserhaushalt, wissenschaftlich zu erforschen. Im Rahmen ihrer Ermessensausübung entscheidet die zuständige Behörde nach Anhörung der Expertenkommission gemäß Absatz 6 sowie einer vom Antragsteller durchgeführten frühen Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 25 Abs. 3 VwVfG unter Berücksichtigung von wasserwirtschaftlichen und energiepolitischen Belangen insbesondere
1. darüber, ob überhaupt und gegebenenfalls für welchen Standort und unter welchen weiteren Voraussetzungen eine Erlaubnis für ein Erprobungsvorhaben erteilt wird.
  2. dass und welche Maßnahmen zum Zweck der Erforschung der Auswirkungen der Maßnahmen auf die Umwelt, insbesondere den Untergrund und den Wasserhaushalt, durchzuführen sind.
  3. dass und wie die Ergebnisse der Untersuchungen und der Auswertungen der Expertenkommission der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden, und
  4. dass und wie den Bürgern in der Umgebung des jeweiligen Erprobungsstandortes im Rahmen eines Begleitprojekts die Möglichkeit zur Auswahl von Experten eingeräumt wird, um die Ergebnisse fachlich bewerten zu können.“

Für kommerzielle Vorhaben sollte § 13 a Abs. 7 Satz 1 wie folgt geändert werden (Änderungen unterstrichen):

- „(7) Abweichend von § 13a Absatz 1 Nummer 1 kann die zuständige Behörde eine Erlaubnis erteilen, wenn (...)
1. dies durch Rechtsverordnung nach § 23 Abs. 1 Nr. 3 zugelassen worden ist und darin die für die jeweilige geologische Formation geltenden Anforderungen geregelt sind, insbesondere zur Einhaltung des Standes der Technik. (...).“

Um die Wirksamkeit der geplanten wasserrechtlichen Regelungen zu gewährleisten, darf das ausschließlich für das Wasserrecht vorgesehene Bewirtschaftungsermessen nicht durch bergrechtliche Rechtsansprüche und die Rohstoffsicherungsklausel eingeschränkt und unterlaufen werden können. Dafür wäre die Einführung eines bergrechtlichen Bewirtschaftungsermessens für Erdgas und Erdöl am besten geeignet (dazu unten 8.). Zumindest sollte im Bergrecht durch Verweis auf die vorgesehenen wasserrechtlichen Maßstäbe klargestellt werden, dass diese auch im Bergrecht uneingeschränkt zu beachten sind.

Sofern kein bergrechtliches Bewirtschaftungsermessen gemäß Nr. 8 eingeführt wird, sollten deshalb die bergrechtlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufsuchungserlaubnis in § 11 BBergG um folgenden Absatz 2 ergänzt werden:

„(2) Soweit die im Arbeitsprogramm vorgesehenen Maßnahmen Benutzungen gemäß § 9 Absatz 2 Nummer 3 des Wasserhaushaltsgesetzes umfassen oder für die Aufsuchung oder eine spätere Gewinnung nach Einschätzung der zuständigen Behörde mit solchen Benutzungen zu rechnen ist, gilt § 13a des Wasserhaushaltsgesetzes für die Erteilung der Erlaubnis nach § 7 dieses Gesetzes entsprechend.“

Sofern kein bergrechtliches Bewirtschaftungsermessen gemäß Nr. 8 eingeführt wird, sollten die bergrechtlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Rahmenbetriebsplans in § 52 Abs. 2 a BBergG um folgenden Satz 4 ergänzt werden:

„(2) (...) Soweit die im Rahmenbetriebsplan vorgesehenen Maßnahmen Benutzungen gemäß § 9 Absatz 2 Nummer 3 des Wasserhaushaltsgesetzes umfassen, gilt § 13a des Wasserhaushaltsgesetzes für die Zulassung des Rahmenbetriebsplans entsprechend.“