



Stellungnahme zur Änderung der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben

(Stand vom 11. März 2013)

Vorbemerkung

Die bisherige Rechtslage und Genehmigungspraxis zur Erkundung (Aufsuchung) und Gewinnung von unkonventionellem Erdgas in Deutschland sind weder geeignet, Umweltauswirkungen und Risiken zu minimieren bzw. auszuschließen, noch die Öffentlichkeit in angemessen zu beteiligen. Bisher wurden zwar keine Genehmigungen zur Gewinnung von unkonventionellem Erdgas erteilt, aber zahlreiche Genehmigungen zur Aufsuchung bzw. Erkundung ausgegeben, bei der die Fracking-Technologie bereits zum Einsatz kommt.

Daher begrüßt der NABU grundsätzlich die Initiative der Bundesregierung zur Neuregelung der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (und damit in Verbindung stehend die Neuregelung des Wasserhaushaltsgesetzes). Die vorgesehene Neuregelung in der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (UVP-V) zum Schutz von Mensch und Umwelt vor den Gefahren der sog. Fracking-Technologie, bei denen zur Aufsuchung oder Gewinnung von Erdgas, Erdöl oder Erdwärme Gesteine unter hydraulischem Druck aufgebrochen werden, ist aus NABU-Sicht aber unzureichend. Der Entwurf ist nicht geeignet, das Risiko für Mensch und Umwelt durch Tiefenbohrungen mittels Fracking-Technologie so weit wie möglich zu begrenzen.

Der Änderungsbedarf in Kürze

Folgende Punkte müssen daher bei der Novelle der UVP-V berücksichtigt werden:

- Einführung einer UVP-Pflicht für die Verpressung des Flowbacks und für Fracking zu wissenschaftlichen Zwecken
- UVP-Pflicht für alle Fracking-Vorhaben, ob Aufsuchung oder Gewinnung, die rückwirkend auch für alle bereits beantragten Vorhaben und vorhandenen Bohrungen gelten muss
- Entfallen der Ausnahmeregelungen für bereits begonnene Vorhaben und Verfahren von der UVP- und UVP-Vorprüfungspflicht
- Aufnahme einer UVP-Vorprüfungspflicht für alle Tiefenbohrungen, auch wenn diese zunächst nicht für die Anwendung der Fracking-Technologie vorgesehen sind
- Generelles Verbot der Tiefenbohrungen zur Aufsuchung und Gewinnung von Erdgas oder Erdöl mit Hilfe hydraulischer Verfahren in um die Gebiete einzurichtende Schutzzonen von sensiblen Gebieten wie Nationalparke, Naturschutzgebiete, Landschafts-

schutzgebiete, Biosphärenreservate, Natura 2000-Gebiete und Wasserschutzgebiete in denen der Einsatz der Fracking-Technologie ausgeschlossen ist

- Verbot der Fracking-Technologie zwecks Aufsuchung und Gewinnung in allen bereits zugelassenen Bohrungen in und um sensible Gebiete
- Stopp der Genehmigung von Fracking-Vorhaben bis zur restlosen Ermittlung der Umweltauswirkungen und Beschränkung auf wenige Forschungsvorhaben in ausgewählten Geosystemen zum Zwecke der lückenlosen Klärung von Risiken für Mensch und Natur
- Novellierung des Bundesberggesetzes unter Berücksichtigung der Fracking-Technologie

Ausgangspunkt

Die Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen unterliegen dem Bergrecht, das durch das Bundesberggesetz (BBergG) geregelt ist. Auch bei der Erkundung und Gewinnung von unkonventionellem Erdgas wird nach diesem Gesetz verfahren. Das BBergG und die ausgesprochenen Bergbauberechtigungen orientieren sich an und dienen immer noch primär der Rohstoffversorgung. Das Bundesberggesetz in seiner jetzigen Form ist nicht geeignet Rahmenbedingungen und Risiken sowie neue Erkenntnisse bei der Gewinnung unkonventionellen Erdgases angemessen zu berücksichtigen. Der NABU fordert daher eine rasche Novellierung des Gesetzes, in dem die Belange des Umweltschutzes und der Öffentlichkeitsbeteiligung zeitgemäß verankert werden. Die Novellierung flankierender Rechtsbereiche wie die Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben und das Wasserhaushaltsgesetz ist zwar ebenfalls geboten, sollte aber erst im Anschluss an die Novellierung des Bundesberggesetzes erfolgen. Nichtsdestotrotz muss jeder Genehmigung eines Fracking-Vorhabens eine behördliche Ermessensentscheidung auf Basis einer Umweltverträglichkeitsprüfung unter Einbeziehung der Öffentlichkeit an seine Stelle treten.

NABU-Forderungen

Raumordnung

Durch die vermehrte Nutzung unterirdischer Räume, die durch das Fracking möglicherweise massiv ausgeweitet würde, sind künftig verstärkte Nutzungskonkurrenzen zu erwarten. So wäre zum Beispiel vorab der Vorrang möglicher Nutzungen für Geothermie oder als Gas- und Druckluftspeicher gegenüber der Gewinnung von unkonventionellem Erdgas zu klären. Der NABU fordert daher, diese Nutzungen in die Raumordnung vollständig einzubeziehen und den jeweiligen Planungen ein Raumordnungsverfahren voran zu stellen. Bei der Prüfung der Vereinbarkeit eines Vorhabens mit anderen Zielen der Landesplanung sollten jene Nutzungen, die CO₂-Emissionen vermeiden oder eine nachhaltige Energieversorgung zum Ziel haben, Vorrang haben vor jenen Nutzungen, die mehr Ausstoß von CO₂ nach sich ziehen.

Umweltverträglichkeitsprüfung

Die durch das Bundesberggesetz geregelte Genehmigungspraxis ist in mehrerer Hinsicht mangelhaft. So erfolgt die Genehmigung von Erkundung und Gewinnung ohne Anwendung einer Vorprüfung des Einzelfalls, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchzuführen ist. Sie entbehrt somit einer standardisierten Grundlage und verstößt gegen geltendes Recht der EU-UVP-Richtlinie und gegen die vom Europäischen Gerichtshof konkretisierten Anforderungen an die Umsetzung der Richtlinie. Die bisherige Rechtslage weist damit erhebliche Vollzugsdefizite bei der Umsetzung der Anforderungen der UVP-Richtlinie auf.

Anforderungen, die den Schutz der Umwelt berücksichtigen, finden sich im Bergrecht bisher nur in der Pflicht, die anfallenden Abfälle zu beseitigen. Keine Pflicht ist in der Regel die Umweltverträglichkeitsprüfung. Diese ist nur dann vorgeschrieben, wenn die geplante Fördermenge 500.000 Kubikmetern täglich überschreitet – diese Mengen werden allerdings nur bei konventioneller Gewinnung von Erdgas erreicht.

Der NABU fordert eine verpflichtende Umweltverträglichkeitsprüfung für jedes Fracking-Vorhaben – egal ob Aufsuchung oder Gewinnung und unabhängig

von der geplanten Fördermenge – damit sowohl die Risiken berücksichtigt werden, die in den noch ausstehenden wissenschaftlichen Untersuchungen zu ermitteln sind, als auch solche Ausschlusskriterien, die bereits beim heutigen Erkenntnisstand ersichtlich sind und im folgenden Abschnitt dargestellt werden. Die Prüfung setzt voraus, dass die eingesetzten Stoffe vollständig offengelegt werden. Zudem müssen die Stoffe gemäß der europäischen Chemikalienverordnung REACH registriert sein. Nur durch diese Offenlegung und Registrierung kann die grundsätzliche Zulassung, Bewertung und Beschränkung der Chemikalien im Allgemeinen erfolgen und die Bewertung des Chemikalieneinsatzes in den Umweltverträglichkeitsprüfungen substantiell verbessert werden.

Wasserrechtliche Prüfung

Die Prüfung von sogenannten „wasserrechtlichen Tatbeständen“, also der Verhinderung nachteiliger Veränderungen des Grundwassers oder der Oberflächengewässer, wird im Vollzug des Bergrechts bislang nicht einheitlich gehandhabt. Die zuständige Wasserbehörde verzichtet meist auf eine eigene wasserrechtliche Prüfung und schließt sich der Auffassung der Bergbehörde an.

Deshalb müssen die zuständigen Wasserbehörden bei künftigen Entscheidungen verpflichtend eingebunden werden, um Unsicherheiten bei den Behörden zu vermeiden und stattdessen bundesweit einheitliche Standards für die Genehmigungsverfahren sicher zu stellen. Als weitere Genehmigungsvoraussetzung muss der Antragsteller ein Entsorgungskonzept für die Restmengen der eingesetzten Fracking-Flüssigkeiten vorlegen, die mit konventioneller Klärtechnik nicht gereinigt werden können.

Öffentlichkeitsbeteiligung

Eine vorhabenbezogene Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von Fracking-Vorhaben ist im Bergrecht bisher ebenfalls nicht vorgesehen.

Die Öffentlichkeit muss aus Sicht des NABU schon deshalb an vorhabenbezogenen Planungen beteiligt werden, weil die Vorhaben großräumige Auswirkungen haben können, die sich auf viele private Grundstücke erstrecken. Vorgeschrieben werden müssen daher

die Pflicht zur Auslage der Planungsunterlagen und die Durchführung eines Erörterungstermins.

Weitere Mindestanforderungen

Die oben beschriebenen Anpassungen in den Genehmigungsverfahren samt der vom NABU geforderten Ermessensentscheidung seitens der Behörden sind nur ein Schritt hin zu einem angemessenen Umgang mit der Gewinnung von unkonventionellem Erdgas. Zusätzlich müssen wissenschaftliche Ausschlusskriterien entwickelt werden, die darüber entscheiden, ob ein Fracking-Vorhaben überhaupt genehmigungsfähig ist. Unabhängig von den noch ausstehenden wissenschaftlichen Untersuchungen lassen sich bereits folgende Mindeststandards für eine Genehmigung formulieren:

Bei geschützten Gebieten und deren Umfeld wie Nationalparke, Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete, Biosphärenreservate, Natura 2000-Gebiete sowie Trinkwasser- und Heilquellenschutzgebiete muss bereits die Erkundung von unkonventionellem Erdgas untersagt werden, wenn direkte oder indirekte Beeinträchtigungen des jeweiligen Schutzzweckes nicht ausgeschlossen werden können.

Bei allen genehmigten Vorhaben muss der Betreiber von Erkundungs- und Gewinnungsanlagen ein Notfallkonzept erstellen, in dem mögliche Gefahrenszenarien und dazu passende Vermeidungs- und Lösungsstrategien dargestellt werden. Fracking wird auch bei bester wissenschaftlicher und technischer Absicherung eine riskante Technologie bleiben, so dass Notfallpläne unabdingbar sind.

Bei der Gewinnung von unkonventionellem Erdgas werden unterschiedlich große Mengen Methan freigesetzt – ein Stoff, der mehr als 20 Mal so klimaschädlich ist wie Kohlendioxid. Zwar ist die Klimabilanz unkonventionellen Erdgases nach wissenschaftlichen Untersuchungen nicht so schädlich wie die der Kohle. Doch nicht nur durch den Methanausstoß, sondern auch wegen der aufwändigeren Fördertechnik, des höheren Flächenverbrauchs und des umfangreicheren Materialverbrauchs kann das Fracking schnell ressourcen- und energieintensiver werden als die Gewinnung des konventionellen Erdgases. Nur wenn die Energie- und Klimabilanz des Frackings vergleichbar zur Bilanz

bei der Gewinnung konventionellen Gases ausfällt, kann das Fracking-Vorhaben genehmigungsfähig sein.

Untersuchungsbedarf / Moratorium

Die Auswirkungen des Frackings auf Böden, Gewässer, Gesundheit und Klima sind bislang nicht hinreichend erforscht. Damit die offenen Fragen zu den technologischen Verfahren und zu deren Auswirkungen wissenschaftlich untersucht und besser bewertet werden können, sollten sich Bund und Länder schnell über ein flächendeckendes Erkundungs- und Fördermoratorium verständigen. Für die notwendige Begleitforschung könnten einige wenige, exemplarische Vorhaben in ausgewählten Geosystemen festgelegt und ausgeschrieben werden.

Zwar wird Fracking in Deutschland noch nicht im industriellen Maßstab eingesetzt, jedoch deuten Erkundungen in einigen Bundesländern und Probebohrungen, vor allem in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, darauf hin, dass das Verfahren großflächig und langfristig eingesetzt werden soll. Deshalb muss der Bundesgesetzgeber schnell regeln, dass keine weiteren Aufsuchungserlaubnisse mehr für die Dauer der exemplarischen Erkundungsvorhaben erteilt werden können.

Frankreich hat bereits ein solches nationales Moratorium beschlossen. Andere EU-Länder haben das Fracking bereits gänzlich verboten, darunter Großbritannien und Bulgarien. In einigen US-Staaten ist es ebenfalls verboten. In Deutschland hat sich zudem eine Reihe von kommunalen Gebietskörperschaften gegen die Gewinnung von unkonventionellem Erdgas ausgesprochen.

Der NABU fordert die Bundesregierung auf, diese Bedenken ernst zu nehmen und den Rechtsrahmen für das Fracking in Deutschland entsprechend der in diesem Positionspapier erläuterten Anforderungen zu überarbeiten. Nur wenn alle mit der Fracking-Technologie verbundenen Risiken angemessen untersucht wurden, können die zu erwartenden Auswirkungen

an Kriterien des Natur- und Umweltschutzes nachvollziehbar bewertet werden und einen differenzierteren Umgang in künftig neu geregelten Planungs- und Genehmigungsverfahren gewährleisten.

Zusammenfassung

Der rechtliche Umgang mit Vorhaben zur Erkundung und Gewinnung von unkonventionellem Erdgas in Deutschland kann derzeit keinen ausreichenden Schutz von Mensch und Natur gewährleisten.

Der NABU fordert daher ein nationales Erkundungs- und Gewinnungs-Moratorium, bis ...

- das Bundesberggesetz grundlegend novelliert worden ist. Bergbauliche Vorhaben wie Fracking müssen einer verpflichtenden Umweltverträglichkeitsprüfung und einer obligatorischen wasserrechtlichen Überprüfung unterzogen werden,
- die Genehmigungen von Fracking-Vorhaben an technische und ökologische Mindeststandards gekoppelt wird. In geschützten Gebieten und deren Umfeld sollte die Erkundung und Gewinnung von unkonventionellem Erdgas grundsätzlich untersagt werden,
- die Öffentlichkeit an den Genehmigungsprozessen rechtlich verpflichtend beteiligt wird,
- konkurrierende Nutzungsmöglichkeiten z.B. durch Geothermie oder Druckluftspeicherung in Form von Raumordnungsplänen für den geologischen Untergrund geregelt sind, und
- die Risiken der verschiedenen Verfahren zur Gewinnung unkonventionellen Erdgases untersucht und wissenschaftlich bewertet worden sind.

Kontakt

NABU-Bundesverband, Ulf Sieberg, Referat für Energiepolitik und Klimaschutz
Tel. 030-284984-1521, E-Mail: Ulf.Sieberg@NABU.de