



Fracking in Deutschland bedarf strikter gesetzlicher Vorgaben

Einsatz der Technologie darf keine Gefährdung von (Mineral-)Brunnen
bzw. der Wasserqualität für die Getränkeindustrie bedeuten

Aktuell wird intensiv über die zukünftigen gesetzlichen Rahmenbedingungen für den Einsatz von Tiefbohrungen zur Aufsuchung oder Gewinnung von Erdgas, Erdöl oder Erdwärme gerungen, bei dem Gesteine unter hydraulischem Druck aufgebrochen werden (Fracking). Vorrangige Zielsetzung dieser Gesetzgebung muss nach der Überzeugung der Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke e.V. (wafg) ein möglichst umfassender Schutz des Grundwassers vor Gefahren und Risiken sein.

Diese Zielsetzung ist in dem vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) vorgelegten Entwurf zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) stärker angelegt als in der parallel hierzu im Gesetzgebungspaket vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) verfassten Änderungsverordnung zur Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (UVP-V-Bergbau).

So ist die auch öffentlich wiederholt erklärte Absicht der Bundesregierung zu begrüßen, über diese beiden Regelungen zukünftig bestehende Gesetzeslücken zu schließen und eine gesetzliche Vorgabe auf Bundesebene zu treffen, die den Gefahren und Risiken beim Einsatz von Fracking in geeigneter Weise einen rechtlichen Rahmen geben soll.

Jedoch ist auch zu beachten, dass in diesem Rahmen nicht die in einigen Bundesländern derzeit faktisch bestehenden Moratorien durch eine Regelung ersetzt werden kann, die insofern auf einen niedrigeren Schutzstandard für die Gesundheit der Bürger bzw. Verbraucher und die Umwelt hinauslaufen würde.

Dabei bedürfen aus unserer Sicht insbesondere folgende Punkte noch dringend der weiteren Diskussion und Klärung:

1. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes

1.1. *Ungenügende Reichweite der Anwendungsverbote für Fracking, insbesondere explizite Beschränkung lediglich auf Wasserschutzgebiete*

Derzeit sieht der Entwurf explizit vor, Fracking lediglich beschränkt in ausgewiesenen Wasserschutzgebieten zu verbieten (vgl. § 52 Abs. 1 WHG - neu). Damit stellen sich zahlreiche weitergehende Fragen.

Der Verband Deutscher Mineralbrunnen (VDM) hat bereits zutreffend in einer ausführlichen Stellungnahme darauf hingewiesen, dass Einzugsgebiete für Mineralwasservorkommen in der Bundesrepublik keinesfalls systematisch in einem solchen für die „öffentliche“ Trinkwasserversorgung vorgesehenen Wasserschutzgebiet liegen. Vielmehr liegen zahlreiche Mineralbrunnen außerhalb solcher Schutzgebiete.

Zutreffend wird in der Begründung zur Novelle klargestellt, dass Trinkwasser (Wasser für den menschlichen Gebrauch) und Heilwasser des besonderen Schutzes durch den Gesetzgeber vor möglichen Gefährdungen durch den Einsatz von Fracking bedürfen. Dies ergibt sich auch aus zahlreichen, validen und unabhängigen wissenschaftlichen Gutachten zum Einsatz dieser Technologie.

Es ist aber nicht nachvollziehbar, warum für Mineralbrunnen und für andere Brunnen, die zur Gewinnung von Wasser für die Herstellung von Getränken (und Lebensmitteln) genutzt werden, nun nach den vorliegenden Konzepten der Bundesregierung ein geringerer Schutz vorgesehen ist.

Bei *natürlichem Mineralwasser* ergibt sich sogar die vom VDM bereits beschriebene besondere Ausgangslage, wonach dieses Produkt keinem „Behandlungsverfahren“ unterworfen werden darf, um „diese Verunreinigung rückgängig zu machen“. Selbst wenn eine solche Aufbereitung jedoch – zum Beispiel bei Wasser zur Verwendung in Lebensmitteln – rechtlich und technisch möglich wäre, so muss doch der Schutz vor potentiellen Kontaminationen eines Lebensmittels stets vorrangig sein. Deshalb sehen wir ein Spannungsfeld zu den insofern klaren lebensmittelrechtlichen Anforderungen.

Damit stellt sich für uns mehr als in Frage, ob mit dem vorliegenden Ansatz ein adäquater Schutz der damit angesprochenen Rechtsgüter vorgenommen wird. Betroffen ist zum einen der sachgerechte *Schutz der Gesundheit der Bevölkerung* mit Blick auf die eventuell durch eine potentielle Verunreinigung betroffenen Lebensmittel und Getränke. Zum anderen sind auch die ebenso *verfassungsrechtlich verankerten Rechte der potentiell betroffenen Unternehmen* etwa aus der Getränke-Industrie angemessen zu berücksichtigen.

Hier ist auch mehr als fraglich, ob ein solcher Schutz nach dem aktuellen Änderungsentwurf des BMWi zur Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben erreicht wird. Denn dort sind zum einen nur gewerbliche Arbeiten erfasst, damit bleiben *bestimmte Projekte, wie z.B. sogenannte Probe- und Erkundungsbohrungen, von vornherein ausgenommen*.

Zum anderen gibt es – bedauerlicherweise – keinen gesetzlich eindeutig verankerten „Prüfauftrag“, der die vorgenannten gesundheitlichen Aspekte zwingend für jeden Einzelfall zum Gegenstand der vorzunehmenden Überprüfung erklärt.

Dabei fällt auf, dass die Begründung des BMWi sehr stark auf das Thema Umwelt, weniger aber auf den Schutz der Gesundheit ausgelegt scheint. Dies spiegelt sich auch darin, dass dort ausschließlich „Trinkwasser“ erwähnt wird. Nach den Vorgaben der Trinkwasserverordnung ist aber z.B. Mineralwasser explizit von der Reichweite dieser Vorschrift ausgenommen.

Dies alles führt zu dem Eindruck, dass der Spannungsbogen zwischen umweltrechtlichen und lebensmittelrechtlichen Vorgaben noch einmal der intensiven Prüfung bedarf – und zwar in der Zielrichtung, hier im Interesse der Verbraucher bzw. der Bevölkerung einen sachgerecht hohen Schutzstandard bereits zwingend und klar auf der gesetzlichen Ebene zu verankern und nicht einzelnen Verfahren zuzuweisen.

Nach unserem Eindruck ist die mögliche Betroffenheit, die sich hier für die Lebensmittelwirtschaft mit Standort in Deutschland ergibt, keinesfalls hinreichend in den bisherigen Diskussionen einbezogen worden. Dabei ist daran zu erinnern, dass derzeit nach dem Stand der Technik toxische Stoffe beim Fracking eingesetzt werden.

Es handelt sich somit nicht um eine vor allem umweltpolitische Frage, sondern zugleich unmittelbar um das Thema Lebensmittelsicherheit.

Zwar ist aus Sicht des Gesetzgebers nachvollziehbar, dass eine entsprechende Umsetzung zum Schutz betroffener Gebiete „rechtstechnisch“ vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlich verankerten Bestimmtheitsgrundsatzes bestehen können muss.

Hier wären aber sehr wohl eine Reihe von alternativen Ansätzen vorstellbar – etwa die Möglichkeit, entsprechende bzw. vergleichbare Schutzzonen auf Landesebene für Einzugsgebiete von eingetragenen Mineralbrunnen und registrierten Lebensmittelunternehmen auszuweisen, in denen Fracking generell untersagt bleibt.

Alternativ wäre zumindest zu erwarten, dass die angeführten Schutzgüter auf *gesetzlicher* Ebene zwingend zum Gegenstand der erforderlichen und nunmehr explizit vorgesehenen Umweltverträglichkeitsprüfung erklärt werden.

1.2. Explizites Verbot auch für Verpressung und Ablagerung

Darüber hinaus ist es aus unserer Sicht zwingend, nicht nur für den Einsatz von Tiefbohrungen einen solchen Schutz vorzusehen – sondern in gleicher Weise und explizit auch ein *Verbot der Verpressung von so genanntem Flowback bzw. Lagerstättenwasser* gesetzlich festzulegen.

1.3. Auswirkungen von Fracking in der Nähe von Schutzgebieten und Quellen

Offenbar geht das BMU davon aus, dass jenseits der Erstreckung von ausgewiesenen Wasserschutz- und Heilquellengebieten allein über die „Umweltverträglichkeits-

prüfung“ ein sachgerechter Schutz sichergestellt werden kann. Auch dies erscheint diskussionsbedürftig.

So ist auch im Zusammenwirken beider Vorschläge nicht klar nachvollziehbar bzw. erkennbar, über welche konkreten Mechanismen bzw. Vorkehrungen bei Arbeiten in der „Nähe“ von Schutzgebieten gesichert wird, wie eine ungewünschte Ausbreitung von Fracking-Chemikalien in die Schutzgebiete hinein unterbunden wird.

Man mag diese Frage – wie aktuell vorgesehen – der *einzelnen* Umweltverträglichkeitsprüfung zuweisen. Damit bleibt aber deren Prüfprogramm nicht klar bzw. verpflichtend strukturiert.

Vorstellbar und vorzugswürdig ist es deshalb, bereits generell auf der *materiell-gesetzlichen Ebene* ein entsprechend klar ausformuliertes Instrumentarium bzw. verpflichtendes Prüfprogramm mit dieser Zielrichtung über die zukünftig vorgesehene Umweltverträglichkeitsprüfung zu definieren. Dies ist nach unserer Einschätzung derzeit nicht sichergestellt.

2. Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben

Der Entwurf des BMWi fokussiert sich – trotz seiner gesundheits- und umweltpolitischen Bedeutung – erkennbar einseitig auf die Betonung der Chancen von Fracking als Technologie für die Energiegewinnung (vgl. insbesondere Begründung, Abschnitt A. I. - Zielsetzung und Notwendigkeit der Verordnung).

Zutreffend wird dort aber auch beschrieben, über welche erheblichen Distanzen der Einsatz der Technologie im Rahmen von so genannten horizontalen Bohrungen potentielle Auswirkungen haben kann.

Umso mehr erstaunt, wenn die Begründung ausschließlich auf „Gefahren“ abstellt. Ohne hier zu sehr ins Detail zu gehen, wäre es bei dieser Ausgangslage zu erwarten gewesen, vorliegend auch die angemessene Risikovorsorge explizit aufzugreifen. Dies gilt nicht zuletzt mit Blick auf das EU-rechtlich verankerte Vorsorgeprinzip.

2.1. Erfassung auch von Forschungs- und Erkundungsarbeiten

So mag es zwar aus Sicht des BMWi folgerichtig sein, nach seinem Vorschlag nur Arbeiten „zu gewerblichen Zwecken“ einer solchen Umweltverträglichkeitsprüfung unterziehen zu wollen.

Dies ist – angesichts der oben dargelegten Ausgangslage – jedoch nicht nachvollziehbar. Stattdessen sind *sämtliche Fracking-Anwendungen*, die zu einer potentiellen Gefährdung von Trinkwasservorkommen bzw. (Mineral-)Brunnen führen können, einer solchen Prüfung zu unterwerfen.

2.2. Keine Ausnahme für laufende, aber noch nicht durch Genehmigung abgeschlossene Verfahren

Der aktuelle Vorschlag sieht vor, dass zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes „bereits begonnene Verfahren betreffend betriebsplanpflichtige Vorhaben“ nach den bisher geltenden Vorschriften zu Ende zu führen sind.

Auch dieser Ansatz ist nicht nachvollziehbar. Sofern noch keine Genehmigung erteilt wurde, ist auf die Rechts- und Sachlage zum Entscheidungszeitpunkt abzustellen. Es ist nicht greifbar, aus welchen Gründen hier pauschal ein „vorgreifender“ Bestandschutz gewährt werden soll.

Anderenfalls würde man potentielle Nutzer geradezu dazu drängen, möglichst unverzüglich alle absehbaren Anträge vor dem Inkrafttreten der Verordnung zu stellen und die neuen Rechtsvorgaben somit zu umgehen.

3. Bundesweites „Fracking“-Register geboten

Die wafg regt dringend die Einrichtung eines bundesweiten Registers an, in dem alle Fracking-Projekte mit ausführlicher Darstellung der eingesetzten Chemikalien aufzuführen sind. Ein vergleichbares Konzept ist etwa bereits im Gentechnikgesetz (GenTG) für Freisetzen angelegt.

Diese Forderung stützt sich auf folgende Überlegungen: Für den Fall, dass es doch zu einer Verunreinigung einer Quelle bzw. eines Brunnen kommen sollte, muss nach dem Verursacherprinzip der dafür Verantwortliche einstehen.

Angesichts der selbst vom BMWi konstatierten Weiträumigkeit von Fracking-Projekten haben Drittbetroffene rechtspolitisch nach unserer Überzeugung einen Anspruch darauf, sich schnell und unkompliziert über sämtliche eventuell relevanten Bohrungen sowie die dort eingesetzten Chemikalien im Detail informieren zu können.

Eine im Einzelfall mögliche dezentrale Beschaffung, etwa über das Umweltinformationsgesetz oder Informationsfreiheitsgesetze, ist insofern keine vergleichbare bzw. adäquate Alternative. Erst recht kann diese Frage nicht auf den Zivilrechtsweg verlagert werden.

Ohne ein solches Register wird es im Fall einer Verunreinigung erheblich schwerer wenn nicht sogar unmöglich sein, entsprechende Verursacher überhaupt identifizieren zu können.

4. Schadensersatz: Beweislastumkehr und Gefährdungshaftung sachgerecht

Ebenso wäre es konsequent, eine gesetzliche Beweislastumkehr einzuführen, wonach bei eventuellen Schäden durch die Verunreinigung bzw. Kontamination in der Folge von Fracking zunächst der jeweilige Verursacher angesprochen ist.

Es erscheint beim Einsatz dieser Technologie rechtspolitisch mehr als fragwürdig, angesichts der hinreichend bekannten Ausgangslage die Beweislast für das Vorliegen eines durch Fracking bedingten Schadens den einzelnen Grundstückseigentümern bzw. Wasserverwendern zuzuweisen.

Ebenso sachgerecht ist es, alle entsprechenden Verfahren – einschließlich Forschungsarbeiten – explizit der Gefährdungshaftung nach dem Umwelthaftungsgesetz zu unterwerfen.

Gerade diese haftungsrechtlichen Strukturen würde zugleich präventiv ein erhebliches Steuerungselement dahingehend sein, dass sich die Betreiber für den störungsfreien Einsatz der Technologie und insbesondere die schnelle und zügige Weiterentwicklung von gesundheitlich unbedenklichen Fracking-Flüssigkeiten einsetzen.

5. Moratorium auch auf Bundesebene wäre vorzugswürdig

Der politische Wille der Bundesregierung, noch in der laufenden Legislaturperiode eine gesetzliche Regelung für „Fracking“ zu verabschieden, ist uns bewusst. Dennoch zeigen die vorstehenden Überlegungen aus unserer Sicht, dass es auch vorstellbar gewesen wäre, ein explizites – vorläufiges und zeitlich begrenztes – Moratorium zu erlassen.

Dies hätte bzw. würde die Möglichkeit bieten, die angesprochenen Fragen eingehend zu erörtern. Auch eine Anhörung zu beiden Gesetzesvorhaben unter Einbeziehung aller betroffenen Kreise hätte sich angeboten.

Der Blick in benachbarte EU-Mitgliedstaaten zeigt, dass dieser Weg dort unter vergleichbaren Rahmenbedingungen gewählt wurde. Die Bundesregierung und der Deutsche Bundestag sind nunmehr dazu aufgerufen, die angeführten kritischen Punkte intensiv zu prüfen und umzusetzen. Noch besteht die Möglichkeit zur weiteren Optimierung des unverzichtbaren Schutzes von Umwelt und Gesundheit im laufenden Gesetzgebungsverfahren.

Berlin, im April 2013

Nähere Informationen zur wafg: www.wafg.de