



wafg-Stellungnahme

Referentenentwürfe zur Änderung wasser-, naturschutz- und bergrechtlicher Vorschriften zur Untersagung und zur Risikominimierung bei den Verfahren der Fracking-Technologie und anderen Vorhaben (Aktenzeichen: WR I2 - 21111/8, IVB1-33303/17#004)

Die Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke e.V. (wafg) nimmt gerne die vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) und vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) angebotene Möglichkeit wahr, zu den geplanten Regulierungsplänen für den Einsatz von Fracking in Deutschland im Rahmen der Verbändeanhörung für die Erfrischungsgetränke-Industrie Stellung zu nehmen.

Bevor wir im Einzelnen bestimmte Regelungsvorschläge – und aus unserer Sicht bestehenden Nachbesserungsbedarf – in den drei einzelnen Mantelregelungen des Gesetzgebungsvorhabens kommentieren wollen, möchten wir eine generelle Bewertung der Vorschläge vorausstellen.

1. Grundsätzliche Erwartungen an eine Regulierung von Fracking und Bewertung der Regelungsvorschläge

Die Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke e.V. (wafg) hat bereits frühzeitig verdeutlicht, dass bei der **Regulierung von Fracking zwingend der Umwelt- und Gesundheitsschutz und vor allem der Schutz des (Trink-)Wassers strikten Vorrang** erhalten müssen. Gemeinsam mit anderen gesellschaftlichen Akteuren hat die wafg diese Positionen auch über das „Bündnis zum Schutz von Wasser“ mehrfach im Detail mit konkreten Anforderungen verdeutlicht.

Es gab in den vergangenen Monaten viele Ankündigungen auf politischer Ebene, die eine solche strikte Regulierung von Fracking erwarten ließen. Um unsere Bewertung vorzustellen: Die aktuellen Vorschläge enttäuschen vor diesem Hintergrund auf breiter Linie.

Der insofern zentrale Kritikpunkt ist, dass nach wie vor die von der Branche genutzten Standorte – dies gilt gleichermaßen für die Gewinnung von Trinkwasser für die Herstellung von Erfrischungsgetränken wie für Mineralwasserbrunnen – nach unserem Verständnis der Regelungsvorschläge weiterhin einen geringeren Schutz vor potentiellen Risiken erhalten als bestimmte Bereiche der öffentlichen Wasserwirtschaft.

Dies ist in der Sache bereits deshalb fehlgehend, weil auch das in Lebensmittelbetrieben genutzte (Trink-)Wasser mit Blick auf die Anforderungen an die Qualität und Sicherheit – nicht zuletzt auch unter dem Aspekt der Lebensmittelsicherheit – keine Schlechterstellung erfahren darf.

In ganz besonderer Weise gilt dies für Mineralwasser, wie der Verband Deutscher Mineralbrunnen e.V. (VDM) in seiner Stellungnahme bereits fundiert und eindringlich verdeutlicht hat. Wir schließen uns dieser Position des VDM ausdrücklich an und bitten Sie ebenso mit Nachdruck darum, die entsprechenden konkreten Ergänzungsvorschläge aufzugreifen, damit in Deutschland weiterhin hochwertiges Mineralwasser gewonnen werden kann.

Darüber hinaus lassen die drei Regelungsvorschläge erkennen, dass selbst dort noch unterschiedliche „Philosophien“ zur konkret notwendigen Kontrollreichweite bzw. Unterbindung von Fracking-Maßnahmen bestehen.

So wird zu den wasserrechtlichen Regelungen in der Begründung – in dieser Zielsetzung zunächst begrüßenswert – ausgeführt:

„Um den Risiken für das Grundwasser und die Trinkwasserversorgung Rechnung zu tragen, die mit Tiefbohrungen und dem Einsatz der Fracking-Technologie verbunden sind, sind daher im Wasserhaushaltsgesetz die entsprechenden Regelungen zu treffen. Soweit die Risiken nicht zu verantworten sind oder derzeit nicht abschließend bewertet werden können, wird der Einsatz des Fracking-Verfahrens verboten.“

Dieser Programmsatz wird dann aber – wie nachfolgend im Detail aufgezeigt wird – leider gerade in den Vorschlägen zur materiellen Rechtsgestaltung nicht konsequent umgesetzt.

2. Geplante Änderungen des Wasserhaushalts- und des Bundesnaturschutzgesetzes sowie der Grundwasserverordnung und des Umweltschadensgesetzes

2.1. Notwendiges Einvernehmen der Wasserbehörden – Artikel 1 Nr. 2 (§ 9 Abs. 2 Nr. 3 und Nr. 4 WHG)

Wir begrüßen zunächst die explizite Klarstellung, wonach zukünftig ausdrücklich neben den Bergbaubehörden stets auch die Wasserbehörden ihr Einvernehmen erteilen müssen. Wenn dem so ist, dann müssen die Wasserbehörden aber auch in jedem Einzelfall nach eigener Expertise für ihren Zuständigkeitsbereich prüfen und

entscheiden dürfen. Damit kommt insbesondere nicht in Betracht, dass Entscheidungen der Wasserbehörden durch Ergebnisse der Expertenkommission (siehe unten) beeinflusst oder vorgeprägt werden können.

2.2. *Notwendige Ergänzung des Katalogs für eine „per se“-Untersagung von Fracking um Einzugsbereiche von Mineralwasserbrunnen sowie Trinkwasserbrunnen der Lebensmittelindustrie – Artikel 1 Nr. 3 (§ 13a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 WHG)*

Der in § 13a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 lit. a bis c WHG (Entwurf) enthaltene Schutz von Wasserschutzgebieten, Heilquellenschutzgebieten und für bestimmte oberirdische Gewässer („Lex Bodensee“) ist zu begrüßen.

Allerdings bleibt dieser absolute Schutz auf halbem Weg stehen, denn die Einzugsgebiete von Mineralwasservorkommen bleiben ebenso wie diejenigen von Wasser für Lebensmittelunternehmen hier ganz offenkundig außen vor. Nach unserem Verständnis ist es aus dem eigentlich prägenden Schutzgedanken heraus allerdings notwendig – und sehr wohl auch leistbar bzw. umsetzbar – diese (über öffentlich-rechtliche Gestattungen jeweils eingrenzbaeren) Gebiete einem gleichwertigen Schutz zu unterziehen.

Hier kann auch nicht alternativ darauf verwiesen werden, ein eventuell „verunreinigtes Wasser“ könne in einem Behandlungsverfahren wieder aufbereitet werden (was für Mineralwasser bereits nach den gesetzlichen Vorgaben ausscheidet). Zum einen würde dieses Argument – falls es überhaupt zuträfe – gleichermaßen für die öffentliche Trinkwasserversorgung gelten. Maßgeblich ist jedoch vielmehr, dass auch mit modernen Aufbereitungsmethoden nicht stets alle Rückstände vollständig entzogen werden können und hier dem Vorsorgeprinzip entsprechend der berechnigte Schutzzweck als vorrangig anzusehen ist.

Wir unterstützen dabei nachdrücklich die Forderung des VDM, für Mineralbrunnen eine entsprechende Erweiterung für den Bereich von „Einzugsgebieten von Mineralwasservorkommen“ zu ergänzen. Darüber hinaus ist es aber gleichermaßen zwingend, als weitere – eigenständige Fallgruppe – einen entsprechenden Schutz ebenso für den Bereich von „Einzugsgebieten von Brunnen für die Trinkwassergewinnung in der Lebensmittelindustrie“ zu ergänzen.

Alle hier angesprochenen besonders schutzbedürftigen Gebiete, in denen oder unter denen Fracking per se zu untersagen ist, können und müssen zudem – gemäß dem aktuellen Ansatz – von der zuständigen Behörde in Karten ausgewiesen werden.

2.3. *Fracking-Untersagungsbestände sind weitgehend ausgehöhlt und werden damit in der Praxis nicht relevant – Artikel 1 Nr. 3 (§§ 13a und 13 b WHG)*

Aktuell gehen – bedauerlicherweise – die Gesetzesvorschläge allerdings nicht von dem hier unter Ziffer 2.2. vorgeschlagenen umfassenden Schutzkonzept aus.

Dies ist umso bedauerlicher, als die stattdessen gewählte Regelungstechnik gerade keinen gleichwertigen Schutz gewährleistet.

In den aktuellen Regelungskonzepten sehen wir keinesfalls die Umsetzung der oben aufgezeigten Zielvorgaben für den Umwelt- und Gesundheitsschutz. Denn die tatsächlich vorgesehenen Versagungsgründe für eine Gewässernutzung durch Fracking wirken nur bei oberflächlicher Betrachtung als klare „Schutzmauer“ für kritische geologische Sachverhalte.

So vermittelt insbesondere § 13a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG (Entwurf) nur auf den ersten Blick eine (generelle) Untersagung von Projekten in „Schiefergestein oder Kohleflözgestein oberhalb von 3000 Meter Tiefe zur Aufsuchung oder Gewinnung von Erdgas“.

Diese zunächst wie eine strikte Regulierung von Fracking wirkende Vorgabe wird umgehend durch zwei derart elementare Ausnahmen unterhöhlt, dass in der Substanz ihr vollständiges Leerlaufen zu erwarten steht.

Der erste Kunstgriff besteht zunächst darin, entsprechende Projekte „oberhalb von 3000 Meter Tiefe“ zwar im Grundsatz zu verbieten – hiervon dann aber umgehend nach § 13a Abs. 2 WHG (Entwurf) „Erprobungsmaßnahmen“ auszunehmen, mit denen die Auswirkungen von Fracking wissenschaftlich erforscht werden sollen. Bei der Frage, ob Erprobungsmaßnahmen als solche überhaupt in der konkreten Region sachgerecht durchführbar sind, scheint die Expertenkommission nach § 13a Abs. 6 WHG (Entwurf) bemerkenswerterweise nicht eingebunden zu sein. Ebenso bemerkenswert ist, dass es keinerlei Begrenzungen gibt, wo und wie viele Erprobungsmaßnahmen stattfinden dürfen.

Ein geordnetes bzw. der kommerziellen Nutzung vorgeschaltetes, gestuftes Verfahren – in dem zunächst an gezielt ausgewählten Standorten (wissenschaftlich begleitet) wichtige Erkenntnisse zu Fracking in Deutschland gewonnen werden könnten – wird damit offenkundig erst gar nicht angestrebt. Ein „step-by-step“-Ansatz, wie er in anderen risikoorientierten umweltrechtlichen Bereichen sehr wohl niedergelegt wird, bleibt damit bei Fracking außen vor.

Der zweite Kunstgriff ist sogar noch weitreichender: Sofern die angesprochene Expertenkommission dies befürwortet bzw. keine „grundsätzlichen“ Bedenken äußert, können zudem jenseits von Erforschungsarbeiten auch *kommerzielle Fracking-Projekte* von der zuständigen Behörde gestattet werden. Dabei unterliegt gerade die Frage, unter welchen Voraussetzungen diese Kommission zu einer befürwortenden Entscheidung kommen kann, weiteren wichtigen Vorbehalten. Eine einfache Mehrheitsentscheidung dieser Kommission begegnet insofern jedenfalls Bedenken (hierzu ausführlich weiter unten). Gleiches gilt für die fehlende Klarstellung, dass der zuständigen Behörde („kann erteilen“) – obwohl ihr natürlich formal ein Ermessen eingeräumt wird – auch bei einem positiven Votum der Kommission weiterhin uneingeschränkt eine eigenständige Ablehnungsbefugnis zusteht.

Es drängt sich somit der Eindruck auf, dass die Expertenkommission weniger auf die wissenschaftliche – auch kritische – Begleitung von Fracking ausgerichtet ist, als

vielmehr strategisch die Hintertür für die baldige Ermöglichung unkonventionellen Frackings in Deutschland öffnen soll.

Damit wirkt die ursprüngliche Vorgabe des Versagungsgrundes in § 13 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG (Entwurf), mit der im Ausgangspunkt wasserrelevante Schichten eigentlich durchgängig geschützt werden sollten, als solche kaum noch glaubwürdig.

Aus unserer Sicht wird in der anstehenden – auch politischen Debatte – zu diskutieren sein, ob eine derartige Konzeption als Regelungskonzept überzeugt. Dies gilt insbesondere auf jedwede fehlende – auch zeitliche – Abstufung, wonach nunmehr faktisch parallel kommerzielle Nutzungen auch bereits zu Forschungs- und Erprobungsmaßnahmen stattfinden können.

Ob damit Anreize geschaffen werden, zunächst bessere Erkenntnisse über die konkrete Umsetzung im Rahmen der in Deutschland vorliegenden geologischen Rahmenbedingungen zu gewinnen, ist jedenfalls mehr als fragwürdig.

2.4. Kein ausreichend sicherer Schutz für Wasser zur Verwendung in Lebensmitteln – Artikel 1 Nr. 3 (§ 13a Abs. 4 Nr. 2 WHG)

Noch stärker irritiert die hier gewählte Formulierung.

Der aktuelle Vorschlag sieht (Hervorhebung durch wafg) vor:

(4) Sofern die Erteilung einer Erlaubnis für eine Benutzung nach § 9 Absatz 2 Nummer 3 nicht nach Absatz 1 oder Absatz 3 ausgeschlossen ist, darf die Erlaubnis nur erteilt werden, wenn (...)

*2. im Einzugsbereich von Stellen zur Entnahme von Wasser für die öffentliche Wasserversorgung oder zur **unmittelbaren** Verwendung in Lebensmitteln eine nachteilige Veränderung der Wasserbeschaffenheit nicht zu besorgen ist.*

Es ist nicht nachvollziehbar, warum durch die Einfügung des vorstehend herausgestellten Tatbestandsmerkmals „*unmittelbar*“, das im Übrigen zugleich als unbestimmter Rechtsbegriff nicht näher definiert wird (!), eine in der Zielsetzung und Reichweite nicht abschätzbare Unsicherheit über den tatsächlichen Schutzzumfang geschaffen wird.

Soll damit etwa – was wir nicht unterstellen wollen – im Ergebnis bezweckt werden, dass in den Betrieben noch weiter aufbereitetes (Trink-)Wasser von dieser Norm nicht erfasst würde? Eine solche Aufbereitung von Trinkwasser wird in der Lebensmittel- und Getränkewirtschaft durchaus praktiziert. Auch bei der öffentlichen Wasserversorgung findet ja im Übrigen regelmäßig eine weitere Aufbereitung statt. Es gibt insofern keine Veranlassung, hier die beiden Bereiche unterschiedlich auszugestalten – genau diese Gefahr begründet aber die aktuell vorgeschlagene Formulierung. Ein niedrigeres Schutzniveau für die Betriebe der Lebensmittelwirtschaft ist vor allem mit Blick auf den Schutzzweck aus unserer Sicht nicht vorstellbar.

Die WaFg spricht sich daher eindringlich dafür aus, dieser Problematik im Rahmen einer redaktionellen Anpassung (z.B. durch *Streichung des Wortes „unmittelbar“* und die Ergänzung über die Formulierung *„Verwendung in Lebensmitteln oder bei deren Herstellung“*) abzuhelpfen.

Zielsetzung muss (für den Fall, dass nicht bereits entsprechend unserem Vorschlag in Abschnitt 2.2. der eigentlich vorzugswürdigere Gebietsschutz umgesetzt wird) auf jeden Fall zwingend sein, dass (Trink-)Wasser, welches in der Lebensmittelindustrie aus eigenen Brunnen zur Herstellung und Verarbeitung von Lebensmitteln genutzt wird, umfassend über den Tatbestand zu schützen ist. Aktueller Wortlaut bzw. Systematik setzen dies nicht um.

2.5. *„Expertenkommission“ als Türöffner für Fracking – Fragwürdige Ausgestaltung zur sofortigen Ermöglichung konventioneller Fracking-Projekte – Artikel 1 Nr. 3 (§ 13a Abs. 6 und Abs. 7 WHG)*

Der Regelungsvorschlag sieht diese Kommission – anders als etwa im Atom- bzw. Gentechnikrecht – nicht als eine „allgemein“ beratende Institution vor, sondern als eine im konkreten Erlaubnisverfahren (mit-)entscheidende Stelle. Besetzt werden soll sie mit sechs Vertretern. Zum Vergleich: Die Strahlenschutzkommission besteht aus 14 Experten. Die Zentrale Kommission für die Biologische Sicherheit setzt sich sogar aus 12 Sachverständigen und weiteren acht sachkundigen Personen zusammen – womit sie 20 Köpfe zählt (wobei es jeweils noch einen Stellvertreter gibt und zusätzliche Experten bei Bedarf hinzugezogen werden können).

Fakt ist auch, dass offenbar die (einfache) Mehrheit in dieser Kommission als Quorum genügt. Dabei wird zwar zunächst sibyllinisch von einem „gemeinsamen Bericht“ gesprochen, in dem Projekte zu bewerten sind. Dieser Bericht bzw. die inhaltliche Entscheidung beruhen dann aber gerade nicht auf dem Konsensprinzip. Auch eine qualifizierte Mehrheit wird nicht statuiert – vielmehr soll wohl die *einfache Mehrheit* entscheiden.

Fragwürdig bleibt – da es sich ja bereits um die Bewertung eines Einzelprojektes und keine „allgemeinen“ Stellungnahmen handelt – zudem die Formulierung, welche Auswirkungen das Tatbestandsmerkmal *„grundsätzlich unbedenklich“* gewinnen wird bzw. soll. Nach unserem Verständnis hat diese Kategorisierung „grundsätzlich“ bisher im Übrigen aus guten Gründen als Legalbegriff im WHG bzw. klassischen Umweltgesetzen keinen Eingang gefunden.

Dabei ist abschließend anzumerken, dass die Kommission in der aktuell vorgeschlagenen Struktur, zurückhaltend formuliert, jedenfalls nicht durch bisher als Kritiker der Fracking-Technologie aufgefallene Institutionen geprägt werden soll.

Wir halten diese Punkte für hinreichend, um die konkrete Ausgestaltung der Spielregeln für die Aufgaben und Besetzung der Expertenkommission noch einmal grundlegend zu überdenken.

3. Geplante Änderungen der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben und der Allgemeinen Bundesbergverordnung

Bemerkenswert ist, dass sich hier die relevanten Bezugnahmen auf den „Stand der Technik“ beziehen. In anderen Rechtsbereichen ist eine Bezugnahme auf den „Stand von Wissenschaft und Technik“ vorgesehen. Diese Ausrichtung würde ermöglichen, dass die konkreten Verfahren – auch zukünftig – die wissenschaftlichen und technischen Entwicklungen nachvollziehen und auch Aspekte einbezogen werden, die auf neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen für erforderlich gehalten werden.

Sofern es nicht zu einer oben angesprochenen – eigentlich notwendigen – Ausweitung der absoluten Schutzzonen (vgl. Abschnitt 2.2.) kommen sollte, sind im Übrigen aus Sicht der wafg auch hier die entsprechenden Erweiterungen für eine umfassende Verpflichtung von Umweltverträglichkeitsprüfungen bei einer denkbaren Betroffenheit der Einzugsbereiche von Mineralwasserbrunnen bzw. Trinkwasserbrunnen für die Lebensmittelindustrie nachzuvollziehen.

4. Geplante Änderungen des Bundesberggesetzes und der Einwirkungsreichs-Bergverordnung

Die Einstandspflicht für Erdbeben oder Bodenhebungen bleibt stark limitiert. So darf der „zeitliche Abstand zwischen der Beendigung der Aufsuchungs- oder Gewinnungsaktivität und dem Erdbeben höchstens sechs Monate betragen“. Und räumlich wird der Einwirkungsbereich bei Bodenhebungen bei Erdgas auf einen Radius von 500 Metern, bei Erdöl von 50 Metern begrenzt – obgleich bei sogenanntem unkonventionellem Fracking die unterirdische Reichweite der Tätigkeiten regelmäßig sehr viel weiter liegen dürfte.

Die hier vorgeschlagene Ausweitung der bergrechtlichen Haftung erweist sich mit Blick auf die gewässerrelevanten Gefährdungslagen als nicht relevant. Diese werden – insofern systematisch nachvollziehbar – gar nicht erfasst. Aus Sicht der wafg wäre es daher zu begrüßen, darüber hinaus sowohl die wasserrechtliche Einstandspflicht gemäß § 89 Abs. 2 WHG ergänzend klarzustellen und im Umwelthaftungsgesetz (UmweltHG) durch eine Erstreckung der Anlagenliste nach Anhang 1 für relevante Fracking-Projekte eine entsprechende Anlagenhaftung nach § 1 UmweltHG zu begründen.

Ebenso gut vorstellbar wäre, für die Fracking-Technologie einen eigenständigen und der Höhe nach angemessen ausgestalteten (Gefährdungs-)Haftungstatbestand einzuführen, wie dies für ganz andere (weniger gefährdungsgeneigte) Sachverhalte akzeptiert und umgesetzt ist. Dies wäre – bei sachgerechter Ausgestaltung – zugleich eine angemessene Möglichkeit, potentielle Schäden Dritter auf effektive Weise abzusichern.

5. Bundesweites Fracking-Register und verbindliche Vorgaben zur Art und Weise der Information der Öffentlichkeit über die Ergebnisse der Expertenkommission

Die wafg weist nochmals auf ihre Anregung hin, ein bundesweites, leicht zugängliches Register einzurichten, in dem alle Fracking-Projekte mit ausführlicher Darstellung der eingesetzten Chemikalien aufzuführen sind.

Darüber hinaus halten wir es für sachgerecht, wenn bereits auf gesetzlicher Ebene klar geregelt wird, in welcher (regelmäßigen) Weise die Öffentlichkeit über die Erkenntnisse und Ergebnisse der Beratungen der vorgeschlagenen Expertenkommission zu informieren ist.

Wir halten in den aufgezeigten Punkten die Regelungsvorschläge für dringend überarbeitungsbedürftig. Gerade weil die gezielten Fragen für die angekündigte Anhörung sich vor allem auf die Folgekostenabschätzung hinsichtlich der bürokratischen Belastungen bzw. „Mehrkosten“ und „Folgekosten“ für potentielle Antragsteller von Fracking beziehen, halten wir die abschließende Klarstellung für geboten, dass diese Fragestellungen nicht allein maßgeblich sein können und dürfen. Es liegt auf der Hand, dass die Risiken (und Kosten) einer verunglückten Fracking-Maßnahme von nicht weniger gesellschaftlicher Bedeutung sein werden.

Berlin, 23. Januar 2014

Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke e.V. (wafg)