

*An den  
Innen- und Rechtsausschuss,  
den Petitionsausschuss und  
den Umwelt- und Agrarausschuss  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages*

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 19/1386

**Von:** Reinhard Dr. Knof [[mailto:reinhard\\_knof@hotmail.com](mailto:reinhard_knof@hotmail.com)]

**Gesendet:** Montag, 1. Oktober 2018 08:50

**An:** Schlie, Klaus (Landtagsverwaltung SH)

**Cc:** Kumbartzky, Oliver (FDP); Innenausschuss (Landtagsverwaltung SH)

**Betreff:** **Volksinitiative zum Schutz des Wassers - Vorab unsere Stellungnahme zu Ihrer Information und Weiterleitung an den Landtag**

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

bezüglich des Gutachtens des Wissenschaftlichen Dienstes in Umdruck 19/1360 begrüßen wir, dass der Wissenschaftliche Dienst die Zulässigkeit der Gegenstände der Volksinitiative und ihrer Begründung bejaht.

Die Volksinitiative strebt die Änderung mehrerer Gesetze an, die alle eine vergleichbar hohe Bedeutung für den Schutz des Wassers haben.

#### 1. Unproblematische Bestandteile der Volksinitiative

Zentral für die Volksinitiative ist die Änderung des § 1 Absatz 1 LWG, damit das für Schleswig-Holstein zuständige Bergamt zukünftig nicht mehr die Unteren Wasserbehörden bei bergrechtlichen Entscheidungen übergehen kann, wie das in der Vergangenheit der Fall war. Als Beispiel wird hier auf die Umwandlung der Bohrung GH 2 von einer Produktions- auf eine Einpressbohrung verwiesen, bei der das Bergamt eine Beteiligung der zuständigen Wasserbehörden mit dem Argument unterließ, keine andere Behörde sei in ihrem Aufgabenbereich berührt gewesen (Drucksache 20/12780 der BÜRGERSCHAFT DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG). Sobald eine Bohrung erst einmal erstellt wurde, besteht ohne diese Gesetzesänderung die Gefahr, dass das Bergamt ohne die Beteiligung der für den Schutz des Wassers zuständigen Kreisverwaltungen alle weiteren Aktivitäten lediglich mit dem Betreiber regelt. Der Wissenschaftliche Dienst betont in seiner Stellungnahme ausdrücklich die klarstellende Wirkung dieser zulässigen Ergänzung des Landeswassergesetzes. Die Änderung des § 1 LWG ist darüber hinaus wegen eines offensichtlichen Fehlers überfällig und wurde bereits mit Schreiben vom 29.04.2016 im Rahmen der damaligen Änderung des LWG-SH von einer Vertrauensperson dieser Volksinitiative angemahnt.

In die gleiche Richtung, nämlich die Kompetenzerweiterung der Kreisverwaltungen hinsichtlich der ordnungsrechtlichen Befugnisse im Umgang mit Erdaufschlüssen und der Erschließung von Grundwasser, zielen die Änderungen des § 7 LWG. Die Zulässigkeit dieser Gesetzesänderungen wird vom Wissenschaftlichen Dienst bejaht.

Ebenfalls wird die Zulässigkeit der beabsichtigten Änderung des § 88 LVwG bejaht, so dass der weit überwiegende Teil der Volksinitiative, insbesondere die zentralen Gesetzesänderungen der §§ 1 und 7 LWG, als zulässig angesehen werden.

## 2. Beurteilung des landesweiten Fracking-Verbots

Bei der Beurteilung der geplanten Einführung eines neuen § 7a LWG lässt der Wissenschaftliche Dienst gleich an mehreren Punkten die ansonsten diese Stellungnahme kennzeichnende Sorgfalt vermissen. Statt die mit dem Titel „Gesetz zur Änderung wasser- und naturschutzrechtlicher Vorschriften zur Untersagung und zur Risikominimierung bei den Verfahren der Frackingtechnologie“ vom Bundesgesetzgeber klar formulierte Intention zur Grundlage der Betrachtung zu machen, werden Annahmen getätigt.

Der Bundesgesetzgeber wollte mit diesem Gesetz Fracking verbieten, das bis dahin uneingeschränkt zulässig war. Der Bundesgesetzgeber hat diese Regelungen auch ausdrücklich im WHG getroffen und nicht im Bergrecht, da es im NatSchRFrackingÄndG nicht um eine Regelung von Fragen des Bergbaus geht, sondern um das Verhalten der Benutzung von Grundwasser. Durch die Wahl des WHG statt des Bergrechts hat der Bundesgesetzgeber den Ländern Änderungs- und Ergänzungsmöglichkeiten eröffnet. Hätte der Bundesgesetzgeber eine Abweichung der Länder von der Bundesgesetzgebung untersagen wollen, hätte er wie in § 46 KSpG einen Ausschluss abweichenden Landesrechts im Gesetz verankert.

Auf Intervention einzelner Bundesländer, insbesondere Niedersachsens, wurden „kann“-Bestimmungen für eine Erlaubniserteilung für Fracking zugelassen. Das NatSchRFrackingÄndG schreibt jedoch an keiner Stelle fest, dass Fracking zuzulassen ist. Fracking darf mit Zustimmung der jeweiligen Landesregierungen bzw. Behörden innerhalb enger Grenzen zugelassen werden, muss es aber laut Gesetz nicht. Daher liegt mit dem vorgelegten Gesetzentwurf auch keine Abweichung vom Bundesrecht vor. Eine abschließende Regelung durch den Bundesgesetzgeber hinsichtlich der vom Gesetz betroffenen Gesteinsformationen ist nicht zu erkennen. Vielmehr hat der Bundesgesetzgeber für nur unter besonders hohen Gefahren mittels Fracking-Technologie zu erschließende Gesteinsschichten besonders strenge Regeln und ein mehrstufiges Verfahren vorgeschrieben und hier die „kann“-Regelung weiter massiv eingeschränkt.

Eine Unterscheidung nach „konventionellen“ und „unkonventionellen“ Lagerstätten ist unwissenschaftlich und lediglich eine politisch konstruierte Formulierung. Der Bundesgesetzgeber hat diese unsachlichen Formulierungen aus gutem Grunde nicht verwendet. Der Übergang von Gestein mit geringer Durchlässigkeit (Permeabilität) zu Gestein mit hoher Durchlässigkeit ist fließend, so dass keine willkürlichen Grenzen gezogen werden können, zumal es auch auf die Fließfähigkeit der zu gewinnenden Kohlenwasserstoffe ankommt. Hätte der Bundesgesetzgeber eine derartige Unterscheidung treffen wollen, müssten alle Gesteinsarten mit geringer Durchlässigkeit im Gesetz aufgeführt worden sein, also z.B. auch Zechsteinkarbonat (Kalkstein), wie es in ca 3.000 Metern Tiefe im ehemaligen Feld „Sterup“ anzutreffen ist. Ein vergleichbares Kalkgestein wurde in Mecklenburg in der Bohrung Barth 11 im Jahr 2014 auf 1.000 Metern Länge zehnmal einer Fracking-Behandlung unterzogen, um Erdöl zu fördern.

Die vom Wissenschaftlichen Dienst postulierte „Grundentscheidung des Bundesgesetzgebers“, Fracking-Maßnahmen in Sandsteinformationen erlaubnisfähig zu halten, gibt das NatSchRFrackingÄndG nicht her. Der Wissenschaftliche Dienst versucht, „darf“ und „kann“ eine Genehmigung erteilt werden in ein „muss erteilt werden“ umzuwandeln. Das ist jedoch nicht statthaft. Vielmehr führt der vorgelegte Gesetzentwurf der Volksinitiative die

Intention des Bundesgesetzgebers fort, Fracking entweder komplett zu verbieten oder massiv einzuschränken, ohne eine eigene Konzeption an die Stelle der Bundesrechts zu setzen. Sofern der Wissenschaftliche Dienst postuliert, im Gesetzentwurf handle es sich um eine stoff- bzw. anlagenbezogene Regelung, ist dem ebenfalls zu widersprechen. Der Bundesgesetzgeber hat an keiner Stelle im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens von einer stoff- oder anlagenbezogenen Regelung gesprochen. Im Gesetzentwurf der Volksinitiative geht es ausschließlich um eine verhaltensbezogene Regelung für bestimmte Gewässerbenutzungen. Zum einen greift die ausschließliche Betrachtung der eigentlichen Fracking-Maßnahme viel zu kurz. Erhebliche Gefahren gehen auch vom Transport der konzentrierten Chemikalien, deren Lagerung und Anmischen aus, da durch Unfälle und unsachgemäße Lagerung und Handhabung diese Stoffe von oben in Grund- und Oberflächenwasser eindringen können, wie es in den Fracking-Gebieten der USA regelmäßig der Fall ist. Das Flowback (nach dem Fracking zurückfließende Frackingflüssigkeit mit giftigen und teils radioaktiven Beimischungen aus der Lagerstätte) ist in der Regel deutlich wassergefährdender, als eine selbst schwach wassergefährdende Frackingflüssigkeit. Die Lagerung, der Transport und die Entsorgung dieses Flowbacks wie auch etwaigen (kontaminierten) Lagerstättenwassers, sind nach Erkenntnissen aus den USA häufig für Grundwasserverschmutzungen verantwortlich. Auch in Deutschland kommt es regelmäßig zu Leckagen von Lagerstättenwasserleitungen (s. z.B.: Drucksache 20/12780 der BÜRGERSCHAFT DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG). Da dieser Gesetzentwurf keine Regelung zu der stofflichen Zusammensetzung einer Flüssigkeit trifft, ist der vom Wissenschaftlichen Dienst postulierte „Stoffbezug“ nicht gegeben.

Der Bundesgesetzgeber bezieht sich im NatSchRFrackingÄndG ausdrücklich auf das Verhalten der Gewässerbenutzung. Zu Anlagen werden keinerlei Regelungen getroffen, da Regelungen für Bergbaumaßnahmen nach einhelliger Meinung in das Bergrecht gehören. Daher kann der mit der Volksinitiative vorgelegte und ausschließlich auf das NatSchRFrackingÄndG bezogene Gesetzentwurf gar keine (abweichende) anlagenbezogene Regelung aufweisen. Zu bedenken ist auch, dass bei der Anlage von Bohrungen z.B. in dichterem Sandstein im Vorwege überhaupt nicht klar ist, ob Fracking-Maßnahmen erforderlich sein werden. Die Anlagen zur Förderung von Erdöl und Erdgas, ob mit oder ohne Fracking-Maßnahmen, unterscheiden sich grundsätzlich nicht. Es ist im Wesentlichen eine Frage des Verhaltens, ob eine vorhandene Bohrung mit einer Fracking-Maßnahme behandelt wird, oder nicht. Nicht nachvollziehbar ist, dass (S. 43) Fracking als Ergebnis des Betriebs einer technischen Anlage, nicht als von Menschenhand ausgehendes Verhalten bezeichnet wird. Es ist selbstverständlich ausschließlich das menschliche Verhalten, das den Betrieb einer technischen Anlage im bestimmungsgemäßen Betrieb regelt. Es sind die die Anlage betreibenden Personen, die durch ihr Verhalten bestimmen, ob in der Anlage der Druck den Gesteinsdruck übersteigt oder nicht.

Der Wissenschaftliche Dienst bekundet seine Unkenntnis zu Schäden durch bisherige Fracking-Maßnahmen in Deutschland zurecht (S. 48). Keine der nach offiziellen Angaben rund 360 Fracking-Maßnahmen wurde systematisch untersucht oder gar wissenschaftlich begleitet. Kenntnisse zu den langfristigen Folgen dieser Fracking-Maßnahmen liegen bis heute nicht vor, so dass bei keiner dieser Fracking-Maßnahmen Langzeitschäden ausgeschlossen werden können. Geologische Prozesse laufen in der Regel sehr langsam ab, selbst wenn der Mensch in den Untergrund eingreift. Die Schäden aus dem mittelalterlichen Bergbau halten bis heute an und wurden teilweise erst sehr spät erkannt. Die Erdbrüche im Ruhrgebiet haben teilweise ihre Ursache im Bergbau aus der Mitte des 19. Jahrhunderts. Die Verpressung von Salzlauge der Firma Kali und Salz in den Untergrund wurden erst rund 80 Jahre später auffällig, als in der 8 Kilometer entfernten Gemeinde Gerstungen die Trinkwasserbrunnen versalzen. Die möglichen Schäden aus den erst wenige Jahrzehnte

zurückliegenden Fracking-Maßnahmen in Deutschland können daher noch Jahrzehnte oder Jahrhunderte unentdeckt bleiben. Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages hat daher bereits ausdrücklich festgestellt, dass ein vom Gesetzgeber zur Eindämmung etwaiger Risiken des Hydraulic Fracturing erforderlich gehaltenes Verbot dieser Fördermethode mit den betroffenen Grundrechten im Einklang stünde (Ausarbeitung vom 19. Dezember 2011, Aktenzeichen WD 3 – 3000 – 372/11).

Da der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages die Frage der Gesetzgebungskompetenz der Länder als offen und ungeklärt ansieht (Ausarbeitung vom 09. März 2017, Aktenzeichen WD 3 – 3000-049/17), halten wir es für nicht rechtens, dass der Landtag anstelle der Gerichte über diese Frage entscheidet und die Volksinitiative von vornherein für unzulässig erklärt (näher Umdruck 19/834 unter 2. Prüfungsmaßstab).

Die Umweltauswirkungen von möglichen Fracking-Maßnahmen von Geothermie-Projekten werden in Schleswig-Holstein aufgrund der niedrigen zu erwartenden Anzahl und lokalen Begrenzung von den Initiatoren als gering angesehen, so dass ein Verbot zum jetzigen Zeitpunkt unverhältnismäßig wäre. Ein Erfolg dieser Volksinitiative und die Umsetzung in Landesrecht würde zudem dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit eröffnen, bei Bedarf auch in diesem Bereich aktiv zu werden.

Daher teilen wir mit, dass wir die Einordnung des landesweiten Fracking-Verbots als verfassungswidrig nicht teilen und erforderlichenfalls das Landesverfassungsgericht anrufen werden.

### 3. Teilzulassung der Volksinitiative

Sollte die Volksinitiative jedoch insoweit entgegen unserer Einschätzung unzulässig sein, so wünschen wir - und auch die Unterzeichner - selbstverständlich hilfsweise wenigstens ihre Teilzulassung bezüglich der übrigen Regelungen. Auch wenn das Fracking-Verbot ein wichtiges Ziel der Volksinitiative ist, sind die übrigen Regelungen zur Änderung des § 1 LWG, zu Erdaufschlüssen, Haftung und Grundwassererschließung sowie zur Offenlegung von Unternehmensinterna im öffentlichen Interesse weitere zentrale, selbständige und in ihrer Gesamtheit weit überwiegende Anliegen der Volksinitiative. Sie sind zum Schutz des Wassers von hoher Bedeutung und zulässig. Auf den Unterschriftenbögen sind im ersten Absatz alle Ziele der Volksinitiative gleichrangig aufgeführt. Norddeutsche Verfassungsgerichte aus Bundesländern mit vergleichbaren Regelungen der Volksgesetzgebung haben die Teilzulassung einer Volksinitiative verschiedentlich für möglich gehalten (BremStGH, Urteil vom 14. Februar 2000 - St 1/99 -; HambVerfG, Urteil vom 22. Februar 2005 - 5/04 -).

Darüber hinaus bitten wir den Landtag zu bedenken, welches Signal es an die Bürger aussenden würde, wenn zulässige Gesetze zum Schutz des Wassers, die von einer großen Anzahl an Wahlberechtigten unterstützt werden, von der Landesregierung und dem Landtag abgelehnt würden.

Mit freundlichen Grüßen

Reinhard Knof  
für die Vertrauenspersonen