

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 23. März 2016

265. Gesetz über die Nutzung des Untergrundes (Vernehmlassung, Ermächtigung)

A. Ausgangslage und Auftrag

1955 schlossen die Kantone Zürich, Schwyz, Glarus, Zug, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Aargau und Thurgau das sogenannte Erdölkonkordat. Das Konkordat hatte Regelungen zur Förderung von Erdöl und Erdgas zum Gegenstand. Auf Ende 2013 wurde das Konkordat aufgelöst. Es erwies sich als nicht mehr zeitgemäss.

Im Hinblick auf Nachfolgelösungen in den Konkordatskantonen verabschiedete die Konkordatskommission an ihrer letzten Sitzung vom 2. Dezember 2013 ein Mustergesetz über die Nutzung des Untergrundes. Die Regelungen des Mustergesetzes erstrecken sich grundsätzlich auf alle Nutzungen im Untergrund.

Der Kantonsrat überwies am 18. November 2013 die Motion KR-Nr. 103/2012 betreffend Nutzung des tiefen Untergrundes (Geothermie) an den Regierungsrat. Der Regierungsrat wurde beauftragt, einen Gesetzesentwurf auszuarbeiten, der die Nutzung des tiefen Untergrundes (Geothermie) regelt und damit Rechts- und Investitionssicherheit schaffen soll.

Die Baudirektion hat – ausgehend vom Mustergesetz – in Zusammenarbeit mit externen und internen Fachleuten sowie gestützt auf die Ergebnisse einer verwaltungsinternen Konsultation einen Vorentwurf erarbeitet. Dieser behandelt den Auftrag gemäss Motion. Er regelt aber auch die Nutzung des Untergrundes in allgemeiner Weise.

Rechtliche Grundlagen für ein Gesetz über die Nutzung des Untergrundes (GNU) bilden Art. 102 (Umweltschutz), Art. 105 (Wasser) und Art. 106 (Energie) der Kantonsverfassung (LS 101). Im Bundesrecht sieht Art. 664 Abs. 1 ZGB (SR 210) vor, dass die herrenlosen und öffentlichen Sachen unter der Hoheit des Staates stehen, in dessen Gebiet sie sich befinden. Art. 664 Abs. 3 ZGB sieht vor, dass das kantonale Recht Bestimmungen u. a. über die Ausbeutung und den Gemeingebrauch der öffentlichen Sachen aufstellt. Die Regelungskompetenz des Kantons in Bezug auf den Untergrund ist sowohl durch Bundesrecht als auch die Kantonsverfassung abgestützt.

B. Vernehmlassungsvorlage

Der von der Baudirektion erarbeitete Vorentwurf erfasst grundsätzlich den gesamten Untergrund. Es werden dabei insbesondere die Nutzungen des Untergrundes gemäss dem Bergregal (vor allem Erdöl und Erdgas) sowie die Nutzung der tiefen Geothermie geregelt (Konzessionspflicht). Mit der Aufnahme der Bestimmungen zum Bergregal in das vorliegende Gesetz können die entsprechenden Normen im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (§§ 148–150 EG ZGB; LS 230) aufgehoben werden.

Wenig intensive und räumlich eng beschränkte Nutzungen der Erdwärme sollen vom Geltungsbereich des Gesetzes allerdings ausgenommen sein (Systeme zur Entnahme und zum Eintrag von Wärme, d. h. vor allem Erdwärmesonden, sowie Grundwassernutzungen, jeweils bis 1000 Meter Tiefe). Hier werden die bestehenden gesetzlichen Regelungen als ausreichend erachtet. Diese häufig vorkommenden Nutzungen sollen durch dieses Gesetz nicht mit zusätzlichen Voraussetzungen oder Verfahrensschritten erschwert werden.

Die Unterscheidung, ob eine Anlage bewilligungs- oder konzessionspflichtig ist, wird im Grundsatz nach der Intensität der Nutzung vorgenommen. Bei Entnahme und Eintrag von Wärme in den Untergrund wird darauf abgestellt, ob die Anlage ein geschlossenes System oder ein offenes System bildet. Bei einem geschlossenen System zur Entnahme bzw. zum Eintrag von Wärme zirkuliert das Wärmeträgermedium in geschlossenen Leitungen ohne direkten Kontakt zum Untergrund (Beispiele sind Erdwärmesonden und Erdwärmekollektoren). Bei einem offenen System zur Entnahme bzw. zum Eintrag von Wärme wird das Wärmeträgermedium (in der Regel Wasser) direkt aus dem Untergrund entnommen bzw. in den Untergrund eingetragen. Beispiele sind Grundwassernutzungen oder hydrothermale und petrothermale Geothermieranlagen.

Der Entwurf stellt bewusst nicht auf Leistungswerte und Tiefengrenzen ab, wenn bewilligungs- und konzessionspflichtige Wärmenutzungen unterschieden werden. Eine Ausnahme von diesem Schema bilden § 2 Abs. 3 lit. d, e und f, die entsprechende Nutzungen ganz vom Geltungsbereich des Gesetzes ausnehmen.

Art der Nutzung des Untergrundes	keine Vorschriften nach diesem Gesetz (GNU)	Bewilligung nach GNU	Konzession nach GNU
Wärmeentnahme			
Entnahme und Eintrag von Wärme bis 1000 m	×		
geschlossene Systeme tiefer als 1000 m		×	
offene Systeme tiefer als 1000 m			×
Grundwasserentnahmen			
Grundwasserentnahmen bis 1000 m	×		
Grundwasserentnahmen tiefer als 1000 m			×
Erstellung unterirdischer Räume			
bis zu 50 m Tiefe	×		
tiefer als 50 m			×
Erforschung			
Bohrungen, seismische Untersuchungen usw.		×	
Bergregal			
Gewinnung von Erdgas, Erdöl u. a. Substanzen gemäss Bergregal			×

Weiter enthält der Vorentwurf Bestimmungen zum Verfahren und zu den Daten über den Untergrund. Die Behörden sollen Daten über den Untergrund auf jeden Fall erhalten. Nach einer Frist von drei Jahren sollen die Daten auch weiteren Kreisen zugänglich gemacht werden können. Ziel ist hier auch, das Wissen über den Untergrund zu fördern.

Mittels Regelungen zu Sicherheitsleistungen und zur Haftung soll verhindert werden, dass Schäden ungedeckt bleiben oder dass der Staat für private Tätigkeiten verantwortlich gemacht werden kann.

Vor allem von externen Stellen wurde verschiedentlich die Ansicht geäussert, dass im Rahmen der Untergrundgesetzgebung eine verstärkte Planung und Koordination der verschiedenen, sich allenfalls ausschliessenden Nutzungen im Untergrund eingeführt werden soll. Raumwirksame Tätigkeiten sind auch im Untergrund nach Raumplanungsrecht planungspflichtig. Darüber hinaus gibt es keine möglichen zusätzlichen Werkzeuge für eine sogenannte geordnete Nutzung des Untergrundes, von denen eine positive und zielführende Wirkung zu erwarten wäre. Es wird daher darauf verzichtet, neue Instrumente zur Planung oder Koordination einzuführen, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht zu überzeugen vermögen.

Ferner wird davon abgesehen, eine ausdrückliche Regelung für die umstrittene Methode des sogenannten «Frackings» einzuführen. Für jede Nutzung des Untergrundes sind Sicherheit und Umweltverträglichkeit Voraussetzungen. Die Einhaltung der Vorschriften der Sicherheit und des Umweltschutzes ist in jedem Fall zwingend und wird von den Behör-

den geprüft. Wie bereits in der Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 110/2014 betreffend Fracking im Kanton Zürich festgehalten wurde, ist der Schutz der Umwelt und insbesondere der ober- und unterirdischen Gewässer sicherzustellen. Der Beschluss hält auch fest, dass Umweltschäden durch «Fracking» auf jeden Fall vermieden werden müssen. Ein vollständiges Verbot sei allerdings nicht zielführend. Es bleibt anzumerken, dass auch bei der petrothermalen Geothermie Gesteinsschichten aufgebrochen werden (hydraulische Stimulation). Aus diesen Gründen werden im Vorentwurf keine Aussagen zu einzelnen Methoden (wie «Fracking») gemacht.

Schliesslich wird darauf verzichtet, eine Regelung zu konkurrierenden Nutzungen im untiefen Untergrund («Wärmeklaw» durch Erdwärmesonden) zu treffen. Der Gesetzesentwurf erfasst diese bewährten und häufig vorkommenden kleineren Anlagen nicht. Eine diesbezügliche Regelung wäre in das Energiegesetz (LS 730.1) oder in das Planungs- und Baugesetz (LS 700.1) und dessen Ausführungserlasse aufzunehmen. Die Baudirektion prüft den Handlungsbedarf und entsprechende Lösungsansätze.

C. Ermächtigung

Die Baudirektion ist zu beauftragen, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Baudirektion wird ermächtigt, zum Entwurf des Gesetzes über die Nutzung des Untergrundes ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

II. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und an die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi