

3779

KR-Nr. 345/1998

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zur Einzelinitiative KR-Nr. 345/1998
betreffend Mitsprache bei den Atomendlagern**

(vom 17. Mai 2000)

Der Kantonsrat hat in der Sitzung vom 8. Februar 1999 folgende am 26. August 1998 eingereichte Einzelinitiative vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen.

Antrag:

Gestützt auf § 1 sowie § 19 des Gesetzes über das Vorschlagsrecht des Volkes (Initiativgesetz) reicht der unterzeichnende Aktivbürger des Kantons Zürich den nachstehenden Antrag zur Ergänzung der Kantonsverfassung betreffend Verfügung zur Benützung des Untergrundes sowie Änderung des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch (EG zum ZGB) ein.

Art. 30 Abs. 1 der Kantonsverfassung

Der Volksabstimmung werden unterstellt (vorgeschlagene Neuerung kursiv geschrieben):

Neu Ziffer 5:

Die Genehmigung von Konzessionen zur Benutzung des Untergrundes für Ausbeutung, Produktion und Lagerung sowie deren vorbereitende Handlungen mit Ausnahme der Grundwasser- und Erdwärmennutzung.

Neue Bestimmungen auf Gesetzesstufe (EG zum ZGB)

§ 44. Der Regierungsrat ist zuständig:

- A. der Gesamtregierungsrat:*
- 2. für das Erteilen von Verleihungen zur Benützung des herrenlosen Landes;*
- 3. für das Erteilen von Verleihungen zur Benützung des Untergrundes vorbehältlich der Genehmigung durch die Stimmberechtigten im Sinne von Art. 30 der Kantonsverfassung.*

§ 138. Das herrenlose Land sowie der Untergrund stehen dem Kanton zur ausschliesslichen Verfügung zu.

Privatrechte bleiben vorbehalten.

§ 139. Die Benützung von herrenlosem Land oder des Untergrundes durch Dritte bedarf im Rahmen von Abs. 2 einer Verleihung.

Verleihungspflichtig sind insbesondere

- 1. das Ausbrechen und Betreiben von Stollen oder Kavernen zwecks Vorbereitung der Aufnahme von Atomanlagen, insbesondere Lagerstätten für radioaktive Abfälle;*
- 2. das Erstellen von Bauwerken und die Montage von festen Einrichtungen.*

§ 140. Bewerber um eine Verleihung haben bei der zuständigen Direktion zuhanden des Regierungsrates ein Verleihungsgesuch einzureichen.

Form und Inhalt des Gesuches und der Verleihungsurkunde ordnet der Regierungsrat in einer Verordnung.

Bauten und feste Einrichtungen gemäss § 139 Abs. 2 bedürfen zusätzlich einer Bewilligung nach dem Baugesetz.

§ 141. Im Zusammenhang mit der Erteilung von Verleihungen erhebt der Kanton Verleihungsabgaben und Verwaltungsgebühren.

Der Kantonsrat legt die Höhe der jährlichen Verleihungsabgaben und die Höhe der Verwaltungsgebühren auf dem Verordnungsweg fest.

§ 148. Das Bergwerkregal erstreckt sich auf alle metallischen Erze, auf alle Salzarten und die Salzquellen und alle fossilen Brenn- und Leuchtstoffe, wie Schwefel, Stein-, Braun- und Schieferkohle.

Unter das Regal fallen nicht: Steinbrüche, Erden, Salpeter, Heilquellen, Torf.

Das Betreiben von Atomanlagen, insbesondere von Lagerstätten für radioaktive Abfälle, in Stollen oder Kavernen ist verleihungspflichtig, wenn dadurch die Ausübung des Bergwerkregals nach Abs. 1 eingeschränkt wird.

Begründung

Es besteht ein öffentliches Interesse am Untergrund, wo in Form von Rohstoffen eventuell unmessbare Schätze lagern. Im Boden finden sich aber auch Wasservorkommen, die als Trinkwasser lebenswichtig und als Wärmespeicher wirtschaftlich von grosser Bedeutung sind. Es ist vorgesehen, dass der Untergrund nun auch als Lagerort für radioaktive Abfälle dienen soll.

Die Pläne der «Nationalen Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle» (NAGRA) zur Abklärung der Eignung eines hochradioaktiven Endlagers in Benken ZH haben den Unterzeichnenden veranlasst, in Anlehnung an die Verfassungs- und Gesetzesänderung im Kanton Nidwalden die Mitentscheidungsrechte des Zürichervolkes genauer zu definieren.

Seit jeher steht den Kantonen die Verfügungsgewalt über die Bodenschätze zu. Dieses Berg(werk)regal erlaubt ihnen, die im Erdinnern gelagerten Rohstoffe selbst auszubeuten oder das Recht Dritten zu übertragen. Es umfasst auch die Berechtigung, die Beeinträchtigung der Rohstoffsuche und -nutzung abzuwehren. Die Ergänzung von § 148 des EG zum ZGB soll diesen Sachverhalt verdeutlichen. Die vorliegende Gesetzesänderung verbietet keineswegs das Einrichten von Lagerstätten für radioaktive Abfälle. Sie verpflichtet aber den Projektanten, sich um eine Konzession beim Inhaber der Verfügungsgewalt zu bemühen. Die abschliessende Konzessionsgenehmigung erfolgt durch die Volksabstimmung.

Das Schweizerische Zivilgesetzbuch schränkt die Ausdehnung des Grundeigentums vertikal auf das Ausübungsinteresse ein (Art. 667 ZGB). Was sich ausserhalb dieser Interessensphäre findet, untersteht als herrenloser Untergrund der Hoheit des Kantons. Über die Nutzung des Untergrundes kann er die ihm nötig erscheinenden Bestimmungen aufstellen (Art. 664 ZGB).

Im ZG EG zum ZGB fehlen Bestimmungen über die herrenlose Sache. Mit einer Ergänzung des EG zum ZGB soll die kantonale Hoheitsgewalt verdeutlicht werden. Eine Benützung durch Dritte ist damit durchaus möglich, ist aber in besonderen Fällen vom Erwerb einer Verleihung (Konzession) abhängig. Damit werden NAGRA-Sondierungen nicht verboten, sondern lediglich einem selbstverständlichen Verfahren unterworfen, mit welchem die grundsätzlichen und finanziellen Rechte des Kantons angemessen gewahrt werden.

Neu zur geltenden Verfassung ist, dass ein abschliessendes Genehmigungsrecht für Konzessionen zur Benützung des Untergrundes der Volksabstimmung unterstellt wird. Der Regierungsrat regelt die Nutzungskonzessionen im Detail. Die Erteilung von Wasserrechtskonzessionen und Konzessionen für Erdwärmennutzung verbleiben aus Praktikabilitätsgründen beim Regierungsrat.

Private wie öffentliche Grundeigentümer werden von der beantragten Verfassungsänderung in ihren Rechten in keiner Weise beschnitten. Die Ausnützung des Bodens mit Kellern, Erdgeschoss, Tiefgaragen und dergleichen ist selbstverständlich auch in Zukunft nicht konzessionspflichtig.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Rechtslage

1.1 Übereinstimmung mit dem Bundesrecht

Der Text der Einzelinitiative entspricht weitgehend dem Wortlaut eines Vorstosses im Kanton Nidwalden, der vom Bundesgericht im Rahmen einer staatsrechtlichen Beschwerde zu beurteilen war (BGE 119 Ia 390 ff.). Das Bundesgericht bejahte dabei die Frage der Vereinbarkeit der Initiative mit der Sachenrechtsordnung des Bundes. Zur Begründung führte das Gericht aus, der in der Initiative verwendete Begriff des Untergrundes könne mit dem bundesprivatrechtlich definierten Eigentum nicht in Konflikt geraten. Privates Eigentum werde nicht als Untergrund im Sinne des Vorstosses betrachtet. Die neue Bestimmung sei so auszulegen, dass aus der Bundeszivilgesetzgebung sich ergebende Eigentumsrechte von der angefochtenen kantonalen Gesetzgebung nicht erfasst werden.

Das Konzept der Unterstellung des Untergrundes unter die kantonale Herrschaft vertrage sich auch mit den sachenrechtlichen Bestimmungen betreffend den Umfang von Grundeigentum und über die herrenlosen und öffentlichen Sachen. Das ZGB beschränke das private Grundeigentum in der Vertikalen mit dem Kriterium des privaten Interesses. Lehre, Rechtsprechung und Rechtsalltag gingen davon aus, dass das Grundeigentum nicht weiter in die Tiefe reiche als sich der

Grundeigentümer über ein entsprechendes Interesse ausweisen könne. Der Untergrund sei der Verfügungsmacht des Staates zuzugestehen, was mit der Bundesverfassung und dem Zivilgesetzbuch in Einklang stehe. Ferner ergäbe sich auch kein Widerspruch zu anderen Rechtsbereichen des Bundes, insbesondere zur bundesrechtlichen Atomgesetzgebung.

Es besteht keine Veranlassung, die weitgehend gleichlautende Einzelinitiative Fasnacht anders zu beurteilen als den Vorstoss im Kanton Nidwalden. Insbesondere verlangt auch die neue Bundesverfassung keine abweichende Einschätzung, hat der massgebende Art. 3 doch nur marginale redaktionelle Anpassungen erfahren. Es kann somit davon ausgegangen werden, dass die vorliegende Einzelinitiative mit dem Sachenrecht des Bundes vereinbar ist.

1.2 Fachliche Behandlung von Konzessionsgesuchen

Formell wäre nichts dagegen einzuwenden, auf dem Weg der Verfassungsgebung der Öffentlichkeit ein Mitspracherecht in Konzessionsverfahren einzuräumen (neue Ziffer 5 von Art. 30 der Kantonsverfassung). Es ist allerdings fraglich, ob sich die Beurteilung von Konzessionsgesuchen, die nach fachlichen Gesichtspunkten zu erfolgen hat, für Volksentscheide eignet.

1.3 Zusätzliche Bewilligung durch Standortgemeinde?

Der Initiativtext verlangt mit dem neu vorgeschlagenen § 140 Abs. 3 EG zum ZGB (LS 230) eine zusätzliche Bewilligung nach Baugesetz. Eine solche Bestimmung ist in mehrfacher Hinsicht systemwidrig. Welche Bauten und Anlagen einer baurechtlichen Bewilligung bedürfen, umschreibt das Planungs- und Baugesetz (Positivliste in § 309, LS 700.1) und die darauf gestützte Bauverfahrensverordnung (dort detaillierte Negativliste in § 1, LS 700.6). Soweit ein Atomendlager gemäss dieser ausführlichen Regelung Anlageteile enthält, die eine baurechtliche Beurteilung erfordern (z. B. Anlagen, Ausstattungen und Ausrüstungen, ferner wesentliche Geländeänderungen), erübrigt sich eine neue Regelung. Wenn der Initiativtext u. a. «feste Einrichtungen» der baurechtlichen Bewilligungspflicht unterstellen will, führt er neue, vom Baurecht bisher nicht verwendete Begriffe ein, Begriffe übrigens, die viel weniger präzise sind als die eingeführten Kategorien des Baurechts. Abgesehen vom Eingriff in die Gesetzssystematik würden somit auch begriffliche Unklarheiten geschaffen.

Atomendlager dürften ausschliesslich ausserhalb von Bauzonen in Frage kommen. Über die Zulässigkeit von Bauten und Anlagen entscheidet dann eine kantonale Behörde (Art. 25 Abs. 3 RPG). Diese bundesrechtliche Zuständigkeitsordnung kann nicht durch eine kantonrechtliche Regel unterlaufen werden.

Gemäss Art. 30 Ziffer 4 der Kantonsverfassung unterliegen Stellungnahmen des Kantons über die Wünschbarkeit der Errichtung von Atomendlagern auf dem Gebiet des Kantons Zürich und seiner Nachbarkantone der Volksabstimmung. Damit enthält die Kantonsverfassung bereits eine genügende demokratische Absicherung durch die Stimmberechtigten des ganzen Kantons.

Die Formulierung des Initiativtextes für einen neuen § 140 Abs. 3 EG zum ZGB kann nicht anders verstanden werden, als dass neben dem Volksentscheid über die Konzession noch eine zusätzliche Baubewilligung der Gemeinde erforderlich wäre, ist doch nach zürcherischem Baurecht in der Regel die Gemeinde für baurechtliche Entscheide zuständig. Eine zusätzliche Baubewilligung der Standortgemeinde könnte dazu führen, dass ein positiver Konzessionsentscheid des Regierungsrates und des Volkes über ein konkretes Vorhaben durch eine lokale Behörde wieder in Frage gestellt wird. Eine solche Bestimmung ist rechtsstaatlich sowie vom Demokratieverständnis her problematisch. Die Initiative ist deshalb auch aus diesen Gründen abzulehnen.

1.4 Zuständigkeit des Kantonsrates zur Gebührenfestsetzung?

Die vorgeschlagene Zuständigkeit des Kantonsrates zur Gebührenfestsetzung auf dem Verordnungsweg ist systemwidrig. Das zürcherische Recht kennt keine Verordnungen des Kantonsrates. Die Legislative ist nach der Kantonsverfassung lediglich zur Beschlussfassung über Gegenstände befugt, die der Volksabstimmung unterstehen. Für Verwaltungsgebühren besteht sowohl eine allgemeine Gebührenverordnung des Regierungsrates als auch eine besondere für Tatbestände des Vollzugs von Umweltrecht. Für «Verleihungsabgaben» besteht etwa im vergleichbaren Gebiet des Wassernutzungsrechts eine Gebührenverordnung zum Wasserwirtschaftsgesetz (LS 724.21), die ebenfalls vom Regierungsrat erlassen wurde.

2. Nationale Aufgabe

Die Errichtung und der Betrieb eines Atomendlagers ist zweifellos eine nationale Aufgabe. Die Eignung eines Standortes für eine solche Anlage ist zunächst anhand naturwissenschaftlicher Kriterien, die für die Sicherheit der Anlage entscheidend sind, objektiv zu beurteilen. In zweiter Linie sind Gesichtspunkte der Raumordnung, der Umwelteinwirkungen, des Landschaftsschutzes und der Infrastruktur zu prüfen. Lassen diese anspruchsvollen fachspezifischen Einschätzungen einen Standort als objektiv geeignet erscheinen, muss im nationalen Interesse eine gewisse Solidarität gelten, ohne welche die übergeordnete Aufgabe nicht erfüllt werden kann. Berechtigte Bedürfnisse der Betroffenen werden dagegen in Verfahren vor Bundes- und Kantonalbehörden im Rahmen der Anhörung gebührend beachtet. Die Atomgesetzgebung des Bundes gewährt neben den Kantonen auch den «ihnen untergeordneten Gemeinwesen, die durch die Rahmenbewilligung berührt würden und ein schutzwürdiges Interesse haben an deren Verweigerung» Parteistellung im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes (SR 172.021). Der Bundesrat holt im Bewilligungsverfahren u. a. von den Kantonen Vernehmlassungen ein, wobei die Kantone verpflichtet sind, auch die Meinungsäusserungen von interessierten Gemeinden einzuholen und sie in ihren Vernehmlassungen wiederzugeben. Schliesslich räumt das Bundesrecht den betroffenen Gemeinden sogar bezüglich der Vernehmlassungen und der vom Bundesrat eingeholten Gutachten, die sich vorab zu Fragen der Sicherheit, «des Schutzes von Menschen, fremden Sachen und wichtigen Rechtsgütern einschliesslich der Erfordernisse des Umweltschutzes, des Natur- und Heimatschutzes sowie der Raumplanung» zu äussern haben, ausdrücklich Parteistellung ein und sieht eine zweite Frist für Einwendungen vor (Art. 5–7 des Bundesbeschlusses zum Atomgesetz, SR 732.0). Dieses mehrfache Instrumentarium des geltenden Bundesrechts zur Geltendmachung örtlicher Bedürfnisse schützt berechnigte Anliegen Betroffener weitgehend und in einem ausgewogenen Verhältnis zum nationalen Interesse an der Anlage.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Einzelinitiative KR-Nr. 345/1998 nicht definitiv zu unterstützen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatsschreiber:
Fuhrer Husi