



Gesetz über die Nutzung des Untergrunds (GNU)

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom ... (Ergebnis 1. Lesung im Regierungsrat vom 30. Juni 2015)

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf eines Gesetzes über die Nutzung des Untergrunds und erstatten Ihnen dazu den nachstehenden Bericht.

Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1.	In Kürze.....	1
2.	Ausgangslage.....	2
3.	Rechtliche Situation.....	3
	3.1 Bundesebene.....	3
	3.2 Kantonale Ebene.....	3
4.	Nutzungen des Untergrunds, Umweltschutz und Fracking, radioaktive Bohrschlämme.....	4
	4.1 Nutzungen des Untergrunds.....	4
	4.2 Umweltschutz und Fracking.....	4
	4.3 Radioaktive Bohrschlämme.....	5
5.	Haftungsfragen.....	5
	5.1 Zivilrechtliche Haftung.....	5
	5.2 Staatshaftung.....	6
	5.3 Anspruchskonkurrenz, Versicherungspflicht und Gebäudeversicherung.....	6
6.	Zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen.....	7
7.	Parlamentarische Vorstösse.....	18
8.	Vernehmlassungen.....	18
9.	Finanzielle Auswirkungen und Anpassungen von Leistungsaufträgen.....	18
	9.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton.....	18
	9.2 Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden.....	19
	9.3 Anpassungen von Leistungsaufträgen.....	19
10.	Zeitplan.....	19
11.	Antrag.....	19

1. In Kürze

Mit dem vorliegenden Gesetz werden sämtliche möglichen Nutzungen des Untergrunds geregelt, soweit dafür nicht bereits andere Bestimmungen bestehen. Damit wird bezüglich der Nutzung des Untergrunds die gewünschte Rechtssicherheit geschaffen.

Das Gesetz regelt insbesondere die Exploration und den Abbau von Bodenschätzen sowie die Exploration und Nutzung der Geothermie für grössere Anlagen. Der Untergrund wird als der Teil des Erdinneren definiert, der nicht Gegenstand der Bundeszivilgesetzgebung ist. Der Untergrund wird unter die Hoheit des Kantons gestellt, womit diesem die Nutzungs- und Verfügungsrechte zustehen. Das Gesetz regelt, für welche Nutzungen eine Konzession oder eine Bewilligung erforderlich ist.

Für die Konzession zum Abbau von Bodenschätzen sieht das Gesetz eine Ausschreibungspflicht gemäss dem Submissionsrecht vor. Unter mehreren Bewerberinnen bzw. Bewerbern für eine Konzession gebührt derjenigen oder demjenigen der Vorzug, deren/dessen Vorhaben den öffentlichen Interessen am besten dient. Im Sinne des Investorenschutzes haben Explorandinnen bzw. Exploranden bei der Vergabe der Konzessionen bei gleichwertigen Gesuchen ein beschränktes Vorzugsrecht. Kommt die Explorandin bzw. der Explorand nicht zum Zug, hat sie/er einen Ausgleichsanspruch für ihre/seine im Rahmen der Exploration getätigten Aufwendungen.

Für die Erteilung einer Konzession oder Bewilligung hat die Bewerberin oder der Bewerber den Nachweis einer ausreichenden Versicherungsdeckung zu erbringen. Die Versicherung muss die vernünftigerweise in die Risikoabschätzung einzubeziehenden Risiken und Schadenfälle abdecken. In der Konzession oder der Bewilligung kann die Schadloshaltung der involvierten Gemeinwesen vorgeschrieben werden. Für den Rechtsschutz wird auf das Verwaltungsrechtspflegegesetz verwiesen und der vorsätzliche und fahrlässige Verstoss gegen das Gesetz mit Busse bedroht.

Das Gesetz schafft die gesetzlichen Grundlagen für die Gebühren und Abgaben, die bei den zu erteilenden Konzessionen und Bewilligungen zu entrichten sind. Es sieht auch vor, dass ein Verzeichnis geführt wird über die konzessionierten und bewilligten Nutzungen. Alle geologischen und hydrogeologischen Daten über den Untergrund und die aufgefundenen Bodenschätze müssen der Behörde auf Verlangen zur Verfügung gestellt werden. Diese Daten gehen ins Eigentum des Kantons über.

Aus geologischer Sicht kann festgehalten werden, dass es für hydrothermale und petrothermale Anlagen potenzielle Standorte im Kanton Zug gibt. Hinsichtlich der Bodenschätze insbesondere der Exploration von Erdölvorkommen sind bereits Interessenten vorhanden. Der Regelungsbedarf für die Nutzung des Untergrunds ist von der Praxis her gegeben. Nach der Auflösung des Erdölkordats erachtet es der Regierungsrat als richtigen Zeitpunkt, im Untergrund mit dem vorliegenden Gesetz für Rechtssicherheit und Ordnung zu schaffen.

2. Ausgangslage

Im Jahre 1955 vereinbarten die Kantone Zürich, Schwyz, Glarus, Zug, Schaffhausen, Appenzell A.Rh., Appenzell I.Rh., St. Gallen, Aargau und Thurgau ein interkantoniales Konkordat betreffend die Schürfung und Ausbeutung von Erdöl. Zweck dieses «Erdölkordats» war die Erschliessung von Erdölvorkommen durch gemeinsames Vorgehen der beteiligten Kantone bei deren Exploration und Ausbeutung. Die Kantone verpflichteten sich insbesondere, im Konkordatsgebiet gleichlautende Schürf- und Ausbeutungskonzessionen an die jeweils gleichen Konzessionäre zu erteilen.

Gestützt auf das Konkordat wurde erstmals 1957 eine Schürfkonzession erteilt, welche letztmals im Jahr 2008 bis Ende 2013 verlängert wurde. Die Konkordatskantone nahmen den Wegfall des Konkordats zum Anlass, um die Nutzung des Untergrunds insgesamt auf eine neue Rechtsgrundlage zu stellen. Die Konkordatskommission gab die Ausarbeitung eines Mustergesetzes in Auftrag, auf welchem der vorliegende Gesetzesentwurf beruht. Anstelle eines juristisch eher schwerfälligen Konkordats, werden die Kantone eigene Gesetze erlassen, die möglichst ähnlich sein sollen.

Einzelne Kantone verfügen bereits über formelle Gesetze, welche die Nutzung des tiefen Untergrunds regeln, so die Kantone Aargau¹, Luzern² und Schwyz³.

3. Rechtliche Situation

3.1 Bundesebene

Auf Bundesebene bestehen in einzelnen Bereichen gesetzliche Grundlagen und Planungsinstrumente im Zusammenhang mit der Nutzung des Untergrunds, so der Sachplan Tiefenlager, das Altlastenkataster, die Gewässerschutzbereiche, die Inventare der Grundwasservorkommen und der Wasserversorgungsanlagen. Zur Sicherung der Nutzung des Untergrunds bei geologischen Tiefenlagern enthält zudem das Kernenergiegesetz vom 21. März 2003 (KEG; SR 732.1) Bestimmungen zum Schutzbereich (Art. 40) und zur Verwendung der erdwissenschaftlichen Daten (Art. 41). Im Bereich der nutzbaren Grundwasservorkommen regelt schliesslich das Gewässerschutzrecht die nachhaltige Nutzung des Untergrunds, wobei insbesondere die Kantone verpflichtet sind, Grundwasserentnahmen zu koordinieren, um die Übernutzung des Grundwassers zu verhindern.

Mit einer einheitlichen bundesrechtlichen Regelung der Nutzung des Untergrunds ist mindestens mittelfristig nicht zu rechnen. Eine Kodifikation des Untergrundrechts ist angesichts der bereits bestehenden Regelungen in einigen Kantonen sowie aufgrund fehlender Kompetenzen des Bundesgesetzgebers nicht möglich. Der Bundesrat hat mit der Beantwortung der Motion von Nationalrätin Kathy Riklin vom 11. Dezember 2009 (Curia Vista Nr. 09.4291) eine gesetzliche Regelung auf Bundesebene entsprechend abgelehnt.

Für die gesetzliche Regelung auf kantonaler Stufe sind die bundesrechtlichen Rahmenbedingungen zu beachten. Gemäss Art. 641 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) kann der Eigentümer «in den Schranken der Rechtsordnung» nach Belieben über eine Sache verfügen. Die Schranken können privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Natur sein. Eine räumliche Abgrenzung der Nutzungsbefugnisse ergibt sich aus Art. 667 Abs. 1 ZGB, wonach sich das Eigentum an Grund und Boden nur soweit in den Luftraum und in das Erdinnere erstreckt, als der Eigentümer ein Ausübungs- und Nutzungsinteresse hat. Diese Regelung hat der Bundesgesetzgeber beim Erlass des ZGB vorausschauend erlassen, um (unterirdische) Infrastrukturprojekte der öffentlichen Hand nicht unnötig zu erschweren.

3.2 Kantonale Ebene

Die Regelung der Nutzung des Untergrunds steht gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung in der Kompetenz der Kantone.⁴ In den meisten Kantonen besteht in der einen oder in der anderen Form eine Regelung der Bergrechte, welche die Suche und Ausbeutung von Bodenschätzen normiert. In § 89 Gesetz betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches für den Kanton Zug vom 17. August 1911 (EG ZGB; BGS 211.1) wird dem Staat die Hoheit über die gewerblich verwertbaren Mineralien eingeräumt. Darüber hinaus stellt das Ge-

¹ Gesetz über die Nutzung des tiefen Untergrunds und die Gewinnung von Bodenschätzen (GNB; 671.200) vom 19. Juni 2012.

² Gesetz über die Nutzung von Bodenschätzen und die Nutzung des Untergrunds (SRL Nr. 670) vom 6. Mai 2013.

³ Gesetz über das Bergregal und die Nutzung des Untergrunds (SRSZ Nr. 215.110) vom 10. Februar 1999.

⁴ BGE 119 Ia 390, 399 f., E. 5c.

setz über die Gewässer vom 25. November 1999 (GewG; BGS 731.1) gewisse Rahmenbedingungen für Bohrungen, Grabungen und Schürfungen auf.

Das Bergregal bedarf einer (formellen) gesetzlichen Grundlage im kantonalen Recht und reicht nur soweit, wie es im kantonalen Recht vorbehalten wurde. Somit könnte ohne neue kantonale gesetzliche Grundlage – abgesehen von den in § 89 Abs. 1 EG ZGB geregelten «Mineralien» – der Kanton Zug nicht mehr über die Rechte an den Bodenschätzen verfügen. Mit dem Wegfall des Erdölkonkordats ist der Kanton Zug auch nicht mehr befugt, über die im Untergrund befindlichen Erdöl- und Gasvorkommen zu verfügen.

4. Nutzungen des Untergrunds, Umweltschutz und Fracking, radioaktive Bohrschlämme

4.1 Nutzungen des Untergrunds

Mit dem Gesetz werden die gesetzlichen Grundlagen für alle möglichen Nutzungen des Untergrunds geschaffen. Dem Kanton werden die Rechte zur Erforschung und zum Abbau sämtlicher vorhandener Bodenschätze eingeräumt, die er selber ausüben oder an Dritte weitergeben kann. Der Untergrund kann weiter zum Einlagern von Stoffen und Gasen genutzt werden. Ebenfalls wird die Nutzung des Untergrunds für die Erdwärme (Geothermie) ab 500 m Tiefe geregelt (Bewilligung: 500–1'000 m Tiefe; Konzession: ab 1'000 m Tiefe). Die Nutzung der Erdwärme von der Erdoberfläche bis 500 m Tiefe wird weiterhin nach dem Gesetz über die Gewässer bewilligt.

4.2 Umweltschutz und Fracking

Mit den verschiedenen Nutzungen des Untergrunds sind auch Auswirkungen auf die Umwelt verbunden, weshalb ein spezielles Augenmerk auf den Umweltschutz zu richten ist. «Fracking» oder auch «Hydraulic Fracturing» bzw. «hydraulische Stimulation» des Untergrunds kommt vor allem beim unkonventionellen Abbau von Schiefergas und bei der petrothermalen Geothermie zum Einsatz. Beim Schiefergas-Fracking wird die Frackflüssigkeit, die aus Wasser, Chemikalien und Stützmitteln (z.B. Sand) besteht, unter grossem hydraulischen Druck in das aufzubrechende Gestein gepresst, um das Schiefergas herauszulösen. Bei der petrothermalen Geothermie werden mit Hilfe des hydraulischen Drucks im kristallinen Gestein Scherzonen für den Wärmetauscher erzeugt. Auch hier werden Chemikalien eingesetzt. Mit dem Aufbau des hydraulischen Drucks ist eine gewisse Gefahr für induzierte Seismizität (künstliche Erdbeben) verbunden. Mit der Weiterentwicklung der Bohrtechnologie sollten diese Risiken reduziert werden können. Bei Eingriffen in den Untergrund können Erdbeben jedoch nie völlig ausgeschlossen werden.

Das Umweltrecht enthält bereits heute Bestimmungen, die den Einsatz von giftigen Stoffen im Untergrund verbieten. Gemäss Art. 6 Abs. 1 des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 (GSchG; SR 814.20) ist es untersagt, Stoffe, die Wasser verunreinigen können, mittelbar oder unmittelbar in ein Gewässer einzubringen oder sie versickern zu lassen. Es ist auch untersagt, solche Stoffe ausserhalb eines Gewässers abzulagern oder auszubringen, sofern dadurch die konkrete Gefahr einer Verunreinigung des Wassers entsteht (Abs. 2). Es bestehen weitere gesetzliche Bestimmungen in Art. 22 ff. GSchG, die vorschreiben, wie mit wassergefährdenden Flüssigkeiten umzugehen ist. Verstösse gegen diese Bestimmungen werden gemäss Art. 70 f. GSchG mit Strafe bedroht.

Es dürfen somit keine Konzessionen oder Bewilligungen erteilt werden, bei denen giftige oder unbekannte Chemikalien für einen Fracking-Vorgang eingesetzt würden. Solche Stoffe dürfen bereits nach geltendem Recht nicht eingesetzt werden, da sie vom Untergrund in die Grundwasserschichten gelangen könnten. Es besteht insofern kein Bedarf, das Grundwasser bzw. Trinkwasser gefährdende Fracking zusätzlich zu regeln. Anlagen zur Gewinnung von Erdgas oder Erdöl sind zudem der Umweltverträglichkeitspflicht unterstellt (Art. 1 i.V.m. Anhang 21.7 Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV; SR 814.011)). Die Bewerberinnen bzw. Bewerber müssen in ihrem Gesuch für eine Konzession oder Bewilligung im Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) offen legen, welche Stoffe sie einsetzen. Darüber hinaus wird der Regierungsrat in § 3 Abs. 2 lit. b beauftragt, auf Verordnungsstufe mit der Offenlegungspflicht zu bestimmen, welche spezifische Angaben bei einem Gesuch zu machen sind. Damit hat die Vollzugsbehörde die Kontrolle darüber, dass bei Ausübung der Konzession oder Bewilligung keine unzulässigen Chemikalien in den Untergrund eingebracht werden.

Fracking kommt, wie bereits ausgeführt, beim Schiefergasabbau als auch bei der petrothermalen Geothermie zur Anwendung. Mit einem generellen «Frackingverbot» würden somit beide Technologien verunmöglicht, wogegen sich der Regierungsrat klar ausspricht. Bereits die vorhandenen gesetzlichen Grundlagen verbieten das Einbringen von giftigen Chemikalien in den Untergrund, womit hier keine Gefährdung besteht. Bei der Seismizität verbleibt ein Restrisiko, das auch bei Weiterentwicklung der Technologie nie ganz vermieden werden kann. Aus diesem Grund wird den Konzessionärinnen bzw. Konzessionären und den Bewilligungsnehmerinnen und Bewilligungsnehmern in § 13 der Abschluss einer Haftpflichtversicherung vorgeschrieben.

4.3 Radioaktive Bohrschlämme

Jedes Gestein in der Schweiz enthält Spuren von Uran, Thorium oder Kaliumisotopen. Beim Bohren entstehen somit Schlämme, die radioaktiv belastet sein können. Für die Bevölkerung stellt das keine Bedrohung dar, solange man mit den Schlämmen sorgsam umgeht. In den Gesuchsunterlagen muss sich der Umweltverträglichkeitsbericht mit möglicher Radioaktivität detailliert auseinandersetzen. Weiter liegt es in der Verantwortung der Bauherrschaft bzw. der von ihr beauftragten geologischen Begleitung, die Bohrschlämme laufend zu prüfen und gegebenenfalls entsprechende Massnahmen für deren Entsorgung zu treffen.

5. Haftungsfragen

Eingriffe in den Untergrund können – wie bei Bauprojekten im Allgemeinen – Immissionen und damit Schäden am Eigentum von Dritten zur Folge haben. Im Zusammenhang mit den Geothermie-Projekten von Basel (2006) und St. Gallen (2013) kam es zu induzierter Seismizität (künstliche Erdbeben), die Schäden an Gebäuden verursacht hatte. Im Zusammenhang mit Eingriffen in den Untergrund sind aber auch Schadenfälle bei Tunnelbauten (2001: Neat-Tunnel Lötschberg: Setzungen in St. German), bei der Abteufung von (untiefen) Erdsonden (2006: Hebungen in Staufen / Deutschland) und Eingriffen in das Grundwasser bekannt.

5.1 Zivilrechtliche Haftung

Werden Schäden durch Eingriffe in den Untergrund verursacht – sei es durch Setzungen, Hebungen oder induzierte Seismizität – haftet die Grundeigentümerschaft nach Art. 679 i.V.m. Art. 684/685 ZGB von deren Grundstück die Immissionen ausgehen und die Inhaberin bzw. der Inhaber des Betriebs oder der Anlage, mit denen eine besondere Gefahr für die Umwelt verbunden ist (Art. 59a Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 [USG,

SR 814.01]). Wenn die schädigenden Immissionen mit einem Werkmangel zusammenhängen, haftet auch der Werkeigentümer gemäss Art. 58 Obligationenrecht vom 30. März 1911 (OR, SR 220). Möglich ist subsidiär auch die allgemeine Verschuldenshaftung (Art. 41 OR) und je nach Konstellation eine Geschäftsherrenhaftung (Art. 55 OR).

Wenn der Kanton oder eine Gemeinde Grundeigentümer bzw. Grundeigentümerin oder Inhaber bzw. Inhaberin eines Betriebs oder einer Anlage sind, dann haften sie zivilrechtlich wie die Privaten, d.h. nach Art. 679 i.V.m. Art. 684/685 ZGB, Art. 59a USG oder Art. 58 OR. Eine neuere Lehrmeinung vertritt die Auffassung, dass der Kanton auch als Inhaber der Sachherrschaft über den Untergrund – analog der Haftung der Grundeigentümerschaften – für Immissionen bzw. Schäden haftet, die im Untergrund ausgelöst werden⁵. Diese Rechtsfrage wurde bis jetzt noch von keinem Gericht beurteilt.

5.2 Staatshaftung

Es wäre nach Bundesrecht (Art. 61 Abs. 1 OR) möglich, dass jegliche Haftung des Staats für Handlungen und Unterlassungen, gestützt auf das Gesetz über die Nutzung des Untergrunds, ausgeschlossen wird. Dieser Ansatz wird jedoch nicht gewählt, da nach allgemeiner Auffassung der Staat in einem bestimmten Umfang haftbar sein soll, wenn er rechtswidrig handelt. Es gilt somit auch für die Nutzungen des Untergrunds das Gesetz über die Verantwortlichkeit der Gemeinwesen, Behördenmitglieder und Beamten vom 1. Februar 1979 [Verantwortlichkeitsgesetz (VG); BGS 154.11], womit die allgemeinen Staatshaftungsgrundsätze zur Anwendung gelangen.

Der Staat kann somit – wenn er nicht zivilrechtlich haftet (vgl. 5.1) – für den Schaden haftbar gemacht werden, den ein Beamter in Ausübung amtlicher Verrichtung durch Rechtsverletzung jemandem zugefügt hat (§ 5 Abs. 1 VG). Eine Staatshaftung wäre somit möglich, wenn gestützt auf das Gesetz über die Nutzung des Untergrunds eine Konzession oder Bewilligung widerrechtlich erteilt wird oder widerrechtliche Handlungen oder Unterlassungen begangen werden. Die Überprüfung einer formell rechtskräftigen Konzession oder Bewilligung im Staatshaftungsprozess ist grundsätzlich aber nicht mehr möglich (Art. 19 Abs. 1 VG). Ist ausnahmsweise eine Überprüfung im Rahmen des Staatshaftungsprozesses möglich, liegt die Hürde der Widerrechtlichkeit gemäss Praxis sehr hoch. Die Widerrechtlichkeit könnte gegeben sein, wenn zum Beispiel Bohrungen oder hydraulische Stimulation (bzw. Frakturierung) des Untergrunds ohne geologische Abklärungen bzw. Begleitung bewilligt würden. Die Widerrechtlichkeit könnte auch gegeben sein, wenn der Einsatz von giftigen Zusatzstoffen (Additiven) beim Hydraulic Fracturing erlaubt würde, die das Grundwasser verschmutzen.

Da ausschliesslich der Regierungsrat und die Baudirektion Bewilligungen und Konzessionen erteilen, kommt der Kanton als Haftungssubjekt in Frage, nicht aber die Gemeinden. In der Konzession oder der Bewilligung kann die Schadloshaltung der involvierten Gemeinwesen vorgeschrieben werden (§ 13 Abs. 3 GNU).

5.3 Anspruchskonkurrenz, Versicherungspflicht und Gebäudeversicherung

Die Geschädigten können grundsätzlich von allen Haftpflichtigen den Ersatz des gesamten erlittenen Schadens verlangen. Sie können somit gegen die zivilrechtlich Haftenden (z.B. Grundeigentümerschaften, Inhaber der Anlagen) und gegen den Staat aufgrund der Staatshaftung

⁵ TRÜEB HANS RUDOLF/WYSS RAMONA, Haftung für induzierte Seismizität, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 115/2014, S. 3, 15.

parallel vorgehen. Es gilt jedoch das Bereicherungsverbot, d.h. die Geschädigten können Schadenersatz insgesamt nur einmal einfordern.

Damit bei den privaten Konzessionsnehmerinnen bzw. Konzessionsnehmern und Bewilligungsnehmerinnen bzw. Bewilligungsnehmern genügend Haftungssubstrat zur Begleichung der Schäden vorhanden ist, haben sie den Nachweis einer genügenden Versicherungsdeckung zu erbringen (§ 13 Abs. 1 GNU). Da eine Staatshaftung nie ganz ausgeschlossen werden kann, wird je nach konzessioniertem bzw. bewilligtem Projekt die allgemeine Haftpflichtversicherung des Kantons angepasst werden müssen.

Die kantonale Gebäudeversicherung übernimmt keine Schäden aufgrund von (natürlichen) Erdbeben (§ 24 Abs. 1 Gesetz über die Gebäudeversicherung vom 20. Dezember 1979; BGS 722.11). Dies dürfte erst Recht für induzierte Seismizität (künstliche Erdbeben) gelten. Weiter besteht der Schweizerische Pool für Erdbebendeckung, der jedoch nur bei schweren, natürlichen Erdbeben einen Teil der Gebäudeschäden auf dem Kantonsgebiet übernimmt.

6. Zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

I.

1. Zweck, Geltungsbereich, Begriffe und Zuständigkeiten

§ 1 Zweck

Der Zweckartikel enthält eine offene Formulierung hinsichtlich des Regelungsgegenstands, («Nutzung des Untergrunds»), ohne dass die Nutzungsformen im Einzelnen genannt oder begrenzt werden. Auf eine Umschreibung des Geltungsbereichs wird in § 1 bewusst verzichtet. Dieser wird über die Definitionen in § 2 Abs. 1 und 2 umschrieben.

Es wird ausdrücklich Bezug genommen auf die übergeordneten öffentlichen Interessen, mit denen die Nutzung des Untergrunds stets im Einklang stehen soll. Es sind dies die Wirtschaftlichkeit der Nutzungen, die Umwelt und die Sicherheit. Diese Hauptanliegen sind insbesondere im Rahmen der Konzessions- und Bewilligungsverfahren zu berücksichtigen.

Das GNU fügt sich in die bestehende Gesetzgebung ein, was mit dem letzten Teilsatz verdeutlicht wird. Es regelt keine Nutzungen, die bereits in anderen Gesetzen geregelt sind.

§ 2 Geltungsbereich und Begriffe

Abs. 1

Mit diesem Absatz wird der Geltungsbereich des Gesetzes festgelegt. Es stellen sich Abgrenzungsfragen zwischen dem Untergrund, der unter der Hoheit der Kantone steht, und dem Recht der Grundeigentümerschaften (oder anderer privatrechtlich Berechtigter) gestützt auf das Bundeszivilrecht. Anhand des Interesses der bzw. des privatrechtlich Berechtigten, das örtlich, zeitlich und persönlich unterschiedlich ausfallen kann, lässt sich keine allgemeine Grenze definieren, wo der Untergrund beginnt. Eine fest definierte Grenze in Metern ist für die Regelung der Nutzung des Untergrunds auch nicht erforderlich. Eine positivrechtliche Definition des Untergrunds würde im Widerspruch zur flexiblen Definition des Eigentums im Bundesrecht stehen.

Bodenschätze können sich auch im untiefen Bereich, beispielsweise nur gerade fünf Meter unter der Erdoberfläche oder im tiefen Untergrund befinden. Diese sind daher gesondert, unabhängig von ihrer Lage, in der Definition zu erwähnen. Die herrenlosen Naturkörper sind nach Art. 724 Abs. 1 ZGB Eigentum des Kantons, weshalb sie gemäss diesem Gesetz auch Bestandteil des Untergrunds bilden.

Abs. 2

Die Nutzungen des Untergrunds lassen sich im heutigen Zeitpunkt und angesichts der laufend erzielten technischen Fortschritte nicht abschliessend regeln, was durch den Zusatz «insbesondere» zum Ausdruck gebracht wird.

Eine möglichst umfassende Regelung der Nutzung des Untergrunds beschlägt ganz unterschiedliche Aktivitäten. Neben der Erforschung sowohl des Untergrunds als auch einzelner Bodenschätze, die für die Erkenntnisgewinnung und die Feststellung von Ressourcenpotenzialen von zentraler Bedeutung sind, geht es um die Energiegewinnung mittels Geothermie, die Reduktion von CO₂-Emissionen in die Atmosphäre mittels Gasspeicherung und Einlagerung in unterirdische Lagerstätten (CO₂-Sequestrierung), sowie die Erstellung und Nutzung von Lagerinfrastrukturen, wie beispielsweise Deponien oder Tiefenlager.

Auf gesetzliche Bestimmungen über die Erstellung und Nutzung von Transportinfrastrukturen wurde verzichtet, da dieser Bereich durch das eidgenössische Rohrleitungsgesetz vom 4. Oktober 1963 (RLG; SR 746.1), das Bundesgesetz über Nationalstrassen vom 8. März 1960 (NSG; SR 725.11), das eidgenössische Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101) sowie das Gesetz über die Strassen und Wege vom 30. Mai 1996 (GSW; BGS 751.14) abgedeckt ist.

Abs. 3

Dieser Absatz enthält eine abschliessende Aufzählung der regalierten Bodenschätze. Salze gehören ebenfalls zu den Bodenschätzen, da die Interkantonale Vereinbarung über den Salzverkauf in der Schweiz vom 22. November 1973 (SR 691) nur die Einfuhr und den Verkauf umfassen, nicht aber deren Gewinnung. Keine Bodenschätze nach gesetzlicher Definition sind indessen Steine und Erden, insbesondere der Abbau von Kies, Lehm und Sand.

Abs. 6

Die hier erwähnten Stoffe sind natürliche oder durch ein Produktionsverfahren hergestellte chemische Elemente. Ihnen gleichgestellt sind Zubereitungen (Gemenge, Gemische, Lösungen) und Gegenstände, die solche Stoffe enthalten. Explizit ausgenommen von der Nutzung des Untergrunds sind Abfälle und Kernmaterialien, deren Lagerung bzw. Entsorgung Gegenstand der Abfall- und Atomgesetzgebung ist. Die Lagerung radioaktiver Abfälle wird abschliessend durch die Kernenergiegesetzgebung des Bundes geregelt.

Abs. 7

Transportinfrastrukturen wie z.B. Strassentunnels werden vom Gesetz nicht erfasst. Das Planungs- und Baugesetz vom 26. November 1998 (PBG; BGS 721.11) enthält detaillierte Regelungen zu dieser Materie.

§ 3 Zuständigkeiten – Regierungsrat

Abs. 1

Der Regierungsrat ist zuständig für die Erteilung der Konzessionen nach diesem Gesetz, weil diese in der Regel eine grössere Auswirkung haben und auch für die Öffentlichkeit von Bedeutung sind. Dies entspricht der Regelung in ähnlichen Sachbereichen, wo der Regierungsrat etwa zuständig ist für die Konzessionierung der Pumpspeicherkraftwerke (§ 39 GewG).

Abs. 2 lit. a–e

Auf dem Verordnungsweg hat der Regierungsrat die Details des Ausgleichsanspruchs der Explorierenden (§ 10) zu regeln, die bei der Konzession nicht zum Zuge kommen (lit. a). Weiter ist der Regierungsrat verpflichtet, Bestimmungen bezüglich der Offenlegungspflicht (lit. b) zu erlassen, soweit sich diese nicht bereits aus anderen gesetzlichen Vorschriften ergeben (z.B. im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung). Es geht insbesondere darum, dass die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller im Zusammenhang mit Fracking verpflichtet werden können, detailliert aufzuzeigen, welche Stoffe in den Untergrund eingebracht werden sollen und welche Arbeitsverfahren (z.B. Hydraulic Fracturing) angewendet werden. Das gilt auch für die geologischen Begleitmassnahmen (lit. c), die bei den verschiedenen Eingriffen in den Untergrund anzuordnen sind. Schliesslich hat der Regierungsrat in der Verordnung die Einzelheiten für die Versicherungspflicht (lit. d) und die Datenverwaltung (lit. e) zu regeln.

§ 4 Zuständigkeiten – Baudirektion

Die Baudirektion ist aufgrund der Sachnähe der vorliegenden Materie zum Planungs- und Bau-recht zuständig für alle Bewilligungen, die nach dem Gesetz zu erteilen sind. Zudem ist sie subsidiär für alle Entscheide zuständig, für die die Zuständigkeit nicht speziell geregelt ist.

2. Kantonale Hoheit über den Untergrund (Regalrechte)

§ 5 Grundsatz

Ein Teil der Nutzung des Untergrunds, nämlich der Abbau von Bodenschätzen, fällt in den Schutzbereich des Bergregals, das ein rechtliches Monopol der Kantone darstellt. Das Bergregal bedarf einer formell-gesetzlichen Grundlage im kantonalen Recht. Im Kanton Zug ist dies bisher in § 89 Abs. 1 EG ZGB geregelt, wobei von diesem Regal nur das Aufsuchen und die Ausbeutung von Mineralien erfasst sind.

Bei der Regelung in § 5 Abs. 1 handelt es sich um eine Anpassung des bestehenden kantonalen «Bergwerkregals» gemäss Art. 94 Abs. 4 BV. Grundlage für dieses Monopol bildet nicht allein der verfassungsrechtliche Vorbehalt der kantonalen Regalrechte. Ganz allgemein sind Kantone und Gemeinden befugt, neue rechtliche Monopole zu begründen, sofern sie sich durch ein öffentliches Interesse rechtfertigen lassen und verhältnismässig sind.

Bei den anderen Nutzungsformen handelt es sich um Ausprägungen des faktischen Monopols, das auf die staatliche Sachherrschaft über den öffentlichen Grund bzw. Untergrund zurückgeht. Die Übertragung des Rechts zur ausschliesslichen Nutzung einer öffentlichen Sache erfolgt durch eine Sondernutzungskonzession.

3. Konzessionspflichtige Nutzungen

§ 6 Konzessionspflicht

Über Erkundungsmassnahmen hinausgehende Tätigkeiten, welche die Gewinnung von Bodenschätzen oder die Nutzung des Untergrunds umfassen, sind konzessionspflichtig. Die Tatbestände von lit. a) bis e) sind abschliessend. Der Vollzugsbehörde ist es grundsätzlich verwehrt, in § 6 nicht genannte Nutzungsarten durch Konzession auf Dritte zu übertragen.

Wie bereits in den Erläuterungen zu § 5 dargelegt, erfolgt die Übertragung der Rechte je nach Nutzungsart unterschiedlich. Der Abbau von Bodenschätzen gemäss lit. a) bedarf einer Monopolkonzession, da das Bergregal ein rechtliches Monopol statuiert. Die Tätigkeiten gemäss lit. b) bis d) verlangen (lediglich) nach einer Sondernutzungskonzession.

§ 7 Öffentliche Ausschreibung der Konzession für den Abbau von Bodenschätzen

Abs. 1

Nachdem der Abbau von Bodenschätzen regalisiert ist, besteht gemäss Art. 2 Abs. 7 des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995 (BGBM; SR 943.02) die Pflicht, die Übertragung der Monopolnutzung auf private Dritte öffentlich auszuschreiben. Die Ausschreibungspflicht soll die Gleichbehandlung der Wettbewerberinnen und Wettbewerber und damit die Wettbewerbsneutralität garantieren.

Die übrigen Nutzungen des Untergrunds werden von § 7 nicht erfasst. Die Erteilung der Sondernutzungskonzession (z.B. für das Erstellen und Betreiben einer Geothermieanlage) bedarf keiner öffentlichen Ausschreibung nach dem Binnenmarktgesetz, da Art. 2 Abs. 7 BGBM auf faktische Monopole nicht anwendbar ist. Die Kriterien gemäss § 8 Abs. 1 und 2 werden aber auch auf die Bewerberinnen und Bewerber für eine Sondernutzungskonzession angewendet.

Abs. 2 und 3

Die Ausschreibungsmodalitäten sind im BGBM nicht vorgegeben. Sie richten sich nach dem kantonalen und kommunalen Recht, wobei eine sinngemässe Anwendung der Vorgaben des öffentlichen Vergaberechts naheliegend ist.

§ 8 Erteilung der Konzession, beschränktes Vorzugsrecht der Explorierenden

Abs. 1

Die Konzession wird grundsätzlich derjenigen bzw. demjenigen erteilt, deren bzw. dessen Vorhaben den öffentlichen Interessen am besten dient. Der Bewerberin oder dem Bewerber obliegt damit zunächst der Nachweis, dass der Untergrund für die vorgesehene Nutzung geeignet ist. Dieser Nachweis kann u.a. mit einem Gutachten erbracht werden oder mittels einer aussagekräftigen Dokumentation über die Erforschung des Untergrunds. Die Bewerberin oder der Bewerber muss mit dem Gesuch auch ein Konzept bzw. ein Arbeitsprogramm einreichen und im Einzelnen darlegen, wie die geplanten Bauten und Anlagen erstellt und betrieben werden, um die öffentlichen Interessen der Sicherheit und Umweltverträglichkeit seines Nutzungsvorhabens möglichst gut zu erfüllen.

Abs. 2

Mit dieser Bestimmung wird das beschränkte Vorzugsrecht der Explorierenden statuiert. Das Vorzugsrecht ist vor allem für den Fall des Abbaus von Bodenschätzen gedacht, da dieses Monopolrecht öffentlich ausgeschrieben werden muss. Es ist aber auch möglich, dass bei Sondernutzungskonzessionen (z.B. für eine Geothermieanlage), die nicht öffentlich ausgeschrieben wurden, mehrere Bewerberinnen bzw. Bewerber für die Konzession auftreten. Auch in diesem Fall kommt das beschränkte Vorzugsrecht der Explorierenden zur Anwendung.

Dient ein Vorhaben den öffentlichen Interessen am besten, ist diesem in jedem Fall der Vorzug einzuräumen (Abs. 1). Das Vorzugsrecht besteht somit nur dann, wenn die eingereichten Gesuche im Wesentlichen gleichwertig sind. Die Explorandin bzw. der Explorand kann sich somit nicht in jedem Fall darauf verlassen, dass sie bzw. er die Konzession erhält. Sie bzw. er muss für die geplante Nutzung des Untergrunds ein konkurrenzfähiges Angebot einreichen. Die Explorandin bzw. der Explorand wird im Normalfall durch seine Erforschung einen wesentlichen Wissensvorsprung haben und somit das «höchstwertige Gesuch» einreichen können, womit sie bzw. er den Zuschlag erhält.

Der Gedanke des Investitionsschutzes verlangte an sich nach einem Automatismus, wonach der Explorandin bzw. dem Exploranden (d.h. der Bewilligungsinhaberin bzw. dem Bewilligungsinhaber für die Erforschung des Untergrunds) bei Fündigkeit ohne weiteres eine Konzession zu erteilen wäre. Die bundesrechtliche Pflicht zur Ausschreibung von Monopolkonzessionen – hier relevant beim Abbau von Bodenschätzen – steht einem solchen Automatismus jedoch entgegen. Eine vorgezogene, kombinierte Ausschreibung von Bewilligung (für die Erforschung) und Konzession (für den Abbau) macht praktisch auch wenig Sinn, da sich zu einem solch frühen Zeitpunkt der Gegenstand der Abbaukonzession kaum präzise genug umschreiben lässt. Bei den faktischen Monopolen (z.B. im Hinblick auf die Nutzung der Geothermie) wäre eine direkte Erteilung der Konzession grundsätzlich möglich. In der Praxis macht es aber auch in diesen Fällen Sinn, zunächst einmal eine Bewilligung für die Erforschung des Untergrunds zu erteilen. Die Bewilligung kann rascher und kostengünstiger erteilt werden, was auch im Sinne der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller ist.

Abs. 3

Auf die Erteilung einer Konzession (Monopolkonzession und Sondernutzungskonzession) besteht kein Rechtsanspruch. Dafür wird in § 10 ein Ausgleichsanspruch vorgesehen für den Fall, dass der erfolgreichen Explorandin bzw. dem erfolgreichen Exploranden die Konzession nicht erteilt werden kann, eine Nutzung aber gleichwohl stattfindet.

§ 9 Inhalt der Konzession

Die Konzession berechtigt zur Ausübung einer regulierten Tätigkeit bzw. zur Sondernutzung des öffentlichen (Unter-)Grunds. Die Konzessionärin oder der Konzessionär erwirbt mit der Konzession ein wohlerworbenes Recht, das durch die Eigentumsgarantie geschützt wird. Es kann nur durch Enteignung entzogen bzw. wesentlich eingeschränkt werden.

Abs. 1

Die Festlegung der Art, des Umfangs und der Dauer der Nutzung sind wesentliche Bestandteile der Konzession. Sie begründen den Umfang der wohlerworbenen Rechte. Als wohlerworben gelten diejenigen Rechte, die die Parteien frei vereinbaren und aus Sicht der Konzessionärin oder des Konzessionärs einen wesentlichen Bestandteil der Konzession darstellen, weil sich

diese, ohne Klarheit beispielsweise über die Dauer oder den Umfang der Konzession zu haben, nicht für die Ausübung der konzessionierten Tätigkeit entscheiden könnte.

Abs. 2

Nebst den wesentlichen Bestandteilen sind je nach Einzelfall und Inhalt der Bewerbung oder des Gesuchs weitere Bestimmungen in die Konzession aufzunehmen, wie zum Beispiel Regelungen betreffend Ausübungspflichten, Fristen für die Ausübung, Betriebssicherheit, die Versicherungspflicht und die Schadloshaltung der Gemeinwesen.

In Abs. 2 lit. a wird die Erstattung des Ausgleichsanspruchs (§ 10) durch die Konzessionärin bzw. den Konzessionär, die/der nicht selber an der Erforschung beteiligt war, festgehalten. In der Praxis dürfte diese Bestimmung von untergeordneter Bedeutung sein. Faktisch dürfte jede Explorandin oder jeder Explorand im Rahmen der öffentlichen Ausschreibung über einen Wissensvorsprung verfügen, der auch durch Offenlegung der Forschungsergebnisse nicht vollständig auszugleichen ist.

Abs. 3

Da der Kanton bei Erteilung einer Konzession in seiner eigenen Nutzung eingeschränkt wird bzw. andere Nutzerinnen und Nutzer gestützt auf die Grundsätze der Gleichbehandlung und Wettbewerbsneutralität auch zum Zuge kommen sollen, sind die Konzessionen zu befristen. Die Konzessionsdauer von 30 Jahren bzw. die maximale Dauer von 80 Jahren lehnt sich an die Regelung in § 43 Abs. 1 lit. b GewG an.

§ 10 Ausgleichsanspruch der Explorierenden

Abs. 1

Diese Bestimmung schafft die Grundlage für einen Ausgleichsanspruch der nicht berücksichtigten Bewilligungsinhaberin oder des nicht berücksichtigten Bewilligungsinhabers, die bzw. der Forschungen finanziert hat, ohne anschliessend den Nutzen daraus ziehen zu können. Der Ausgleichsanspruch ist öffentlich-rechtlicher Natur und richtet sich gegen den Kanton.

Der Ausgleichsanspruch unterliegt einer dreifachen Bedingung. Erstens ist die Bewilligungsinhaberin bzw. der Bewilligungsinhaber verpflichtet, sich mit einem vollständigen Gesuch am Konzessionsverfahren zu beteiligen. Sie bzw. er kann somit nicht abseits stehen und den Zuschlag an eine Drittbewerberin oder einen Drittbewerber abwarten. Zweitens wird vorausgesetzt, dass die Bewilligungsinhaberin oder der Bewilligungsinhaber mit ihrem bzw. seinem Gesuch unterliegt. Und drittens ist erforderlich, dass der Kanton oder Dritte in der Folge die (seitens der Bewilligungsinhaberin oder des Bewilligungsinhabers erforschte) Nutzung auch tatsächlich ausübt bzw. die Rechte dazu übertragen erhält.

Abs. 2

Die Höhe des Anspruchs bestimmt sich anhand der Auslagen der Bewilligungsinhaberin oder des Bewilligungsinhabers zuzüglich eines Gewinnanteils. Es wird nicht auf eine (subjektive) Kostenrechnung abgestellt, sondern auf einen objektivierten Massstab: Erstattet werden Kosten nur, soweit sie angemessen und erforderlich sind. Damit wird der Bezug zum Verhältnismässigkeitsprinzip hergestellt.

Der Anspruch wird frühestens mit Rechtskraft der Konzession fällig. Sollte der Konzessionsentscheid angefochten werden, kann es unter Umständen Jahre dauern, bis die Konzessionemp-

fängerin oder der Konzessionsempfänger rechtskräftig feststeht. Während dieser Zeit sollen keine Ausgleichszahlungen erfolgen. Die Stundung des Ausgleichsanspruchs bedeutet auch, dass der Anspruch während dieser Dauer nicht verzinst wird. Allfällige Verzugszinsen sind erst nach Fälligkeit und Abmahnung seitens des Berechtigten geschuldet.

Abs. 3

Kann die Nutzung weder durch den Kanton selber ausgeübt noch an Dritte übertragen werden, so kommt es nicht zum Ausgleich der Forschungskosten.

4. Bewilligungspflichtige Nutzungen

§ 11 Bewilligungspflicht

Das in § 11 statuierte Bewilligungserfordernis stellt eine Polizeierlaubnis dar. Auf Gesuch hin wird die Erlaubnis erteilt, soweit keine polizeilichen Interessen (Leben, Gesundheit, Sicherheit, öffentliche Ordnung, Umweltschutz) entgegenstehen. Die Bewilligung berechtigt zum gesteigerten Gemeingebrauch einer öffentlichen Sache.

Abs. 1

Im Vordergrund stehen Erforschungs- und Vorarbeiten im Hinblick auf konzessionspflichtige Nutzungen des Untergrunds (lit. a). Die üblichen Baugrunduntersuchungen an der Erdoberfläche für Bauvorhaben nach dem Planungs- und Baugesetz oder dem Gesetz über die Gewässer sind somit von dieser Bewilligungspflicht nicht erfasst. Weiter ist eine Bewilligung erforderlich für die Nutzung der Erdwärme in einer Tiefe von 500 bis 1'000 m (lit. b). Die Nutzung der Geothermie bis zu einer Tiefe von 500 m ist (weiterhin) in § 71 GewG geregelt, der diesbezüglich noch präzisiert wird (vgl. hinten).

Abs. 2

Auf die Erteilung der Bewilligung für die bewilligungspflichtigen Nutzungen besteht ein Rechtsanspruch, sofern alle Voraussetzungen dieses Gesetzes erfüllt sind. Da in der Regel ein gesteigerter Gemeingebrauch des öffentlichen Grundes stattfindet, sind bestehende Nutzungsrechte Dritter (insbesondere von Nachbarn) zu beachten.

5. Gemeinsame Bestimmungen

§ 12 Verfahren

Bezüglich des Verfahrens für die Erteilung einer Konzession oder einer Bewilligung ist das Baubewilligungsverfahren nach dem Planungs- und Baugesetz sinngemäss anzuwenden. Es findet somit grundsätzlich ein Verfahren mit öffentlicher Auflage von 20 Tagen und zweimaliger Amtsblattpublikation statt. Wer vom Gesuch besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse hat, kann während der öffentlichen Auflage Einsprache erheben.

Aufgrund des Verweises auf das Baubewilligungsverfahren kommen u.a. sinngemäss auch die Bestimmungen des Verwaltungszwangs zur Anwendung. Die zuständige Behörde kann somit jederzeit einschreiten, falls gegen die erteilten Konzessionen oder Bewilligungen verstossen wird oder die Sicherheit von Personen und Sachen gefährdet ist.

§ 13 Versicherung und Schadloshaltung

Abs. 1 und 2

Die Nutzung des Untergrunds ist mit gewissen Risiken verbunden (vgl. vorne 5.). Eine Konzession oder Bewilligung darf erst erteilt werden, wenn sämtliche (nach wissenschaftlichem Stand erkennbaren) Risiken bekannt und ausreichend versichert sind. Dafür hat die Bewerberin bzw. der Bewerber der zuständigen Behörde eine begründete ausführliche Risikoabschätzung als Grundlage vorzulegen.

Eine gleichwertige Sicherheit kann beispielsweise in Form einer Bankgarantie oder einer Bürgschaft geleistet werden, wobei die Bonität des Bürgen oder Garanten mindestens derjenigen einer angesehenen schweizerischen oder europäischen Bank oder Versicherungsgesellschaft entsprechen muss.

Abs. 3

Mit der Schadloshaltung hat der Staat die Möglichkeit allfällige Haftungsansprüche auf die Konzessionärin / den Konzessionär bzw. die Bewilligungsnehmerin / den Bewilligungsnehmer abzuwälzen. Neben der Versicherungspflicht ist dies eine weitere Massnahme, um Ansprüchen gegen den Staat zu entgegnen. Eine Schadloshaltungspflicht bedarf einer formell-gesetzlichen Grundlage.

6. Gebühren und Abgaben

6.1 Konzessionen

§ 14 Arten von Abgaben

Die sowohl bei der Konzession als auch bei der Bewilligung geschuldete Verwaltungsgebühr ist das Entgelt für die Tätigkeit der Vollzugsbehörde, welche durch das Gesuch der Bewerberin oder des Bewerbers um eine Konzession oder Bewilligung veranlasst wird.

Die einmalige Konzessionsgebühr ist das Entgelt für die Erteilung der Konzession, also für das Recht, eine öffentliche Sache im Gemeingebrauch ausschliesslich zu nutzen bzw. im Bereich eines rechtlichen Monopols eine gewerbsmässige Tätigkeit ausüben zu können. Um die aus der Monopolkonzession bzw. der Sondernutzungskonzession erwachsenden Vorteile zusätzlich abzuschöpfen, ist eine Gebühr nicht das geeignete Instrument. Zu diesem Zweck wird eine zusätzliche, jährlich wiederkehrende Konzessionsabgabe erhoben, die sich nach den Markt- bzw. Verkehrspreisen bemisst.

§ 15 Einmalige Konzessionsgebühr

Abs. 1

Das Kostendeckungsprinzip kommt bei den Konzessionsgebühren nicht zur Anwendung. Dem Staat entstehen durch die Erteilung des Rechts zur Ausübung einer monopolisierten Tätigkeit bzw. zur Sondernutzung einer öffentlichen Sache keine direkten Kosten.

Die Höhe der einmaligen Konzessionsgebühr bemisst sich wie die Nutzungsgebühr nach dem Äquivalenzprinzip und damit nach dem wirtschaftlichen Nutzen, dem die Einräumung der Nutzungsrechte zukommt. Die Konzessionsgebühr bedarf einer formell-gesetzlichen Grundlage, die mindestens den Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe und die Bemessungsgrundsätze nennt. Zusätzlich wird eine Bandbreite für die Bemessung der Gebühr festgesetzt. Als Folge der unterschiedlichen Nutzungen und Vorhaben rechtfertigt sich ein relativ breites Band. Dies erlaubt es, dem Einzelfall gerecht zu werden und eine angemessene Gebühr zu erheben.

Abs. 2

Die Kosten, die dem Staat aufgrund des Ausgleichsanspruchs (Art. 10) der nicht berücksichtigten Explorandin oder des nicht berücksichtigten Exploranden entstehen, werden über die einmalige Konzessionsgebühr auf die Konzessionärin oder den Konzessionär überwält.

§ 16 Jährlich wiederkehrende Konzessionsabgabe

Um die aus der Konzession erwachsenden Vorteile angemessen abzugelten, wird eine jährlich wiederkehrende Konzessionsabgabe erhoben, die sich nach den Markt- bzw. Verkehrspreisen bemisst. Bei der wiederkehrenden Konzessionsabgabe handelt es sich um eine Abgabe mit fiskalischer Komponente und nicht um eine Gebühr. Entsprechend bedarf diese Abgabe einer formell-gesetzlichen Grundlage. Auf die jährliche Abgabe bezüglich der dem Untergrund entzogenen Energiemenge kann aus Förderzwecken verzichtet werden, weshalb dort 0–15 % vorgeschrieben sind (Abs. 2 lit. c).

Die Konzessionärin oder der Konzessionär ist anzuhalten, der Konzessionsbehörde quartalsweise oder jährlich testierte Abschlüsse vorzulegen, anhand derer der geschuldete Betrag ermittelt werden kann. Die Behörde kann die Bücher der Konzessionärin oder des Konzessionärs prüfen oder durch unabhängige und der Vertraulichkeit verpflichtete Dritte prüfen lassen.

Die Standortgemeinden tragen die Hauptlast der Vorhaben, die regelmässig mit Umwelteinwirkungen verbunden sind. Es rechtfertigt sich daher, sie am Ertrag der wiederkehrenden Konzessionsabgaben zu beteiligen (Abs. 4).

Die konkrete Festlegung der jährlich wiederkehrenden Konzessionsabgabe, der Fälligkeit und der Zahlungsart erfolgen in der Konzession.

6.2 Bewilligungen

§ 17 Verwaltungs- und Nutzungsgebühr

Die jährliche Nutzungsgebühr ist das Entgelt für die (Sonder-)Nutzung des Untergrunds (Abs. 3). Entsprechend dem Äquivalenzprinzip bemisst sie sich grundsätzlich nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den die Einräumung der Nutzungsrechte der Bewilligungsinhaberin bzw. dem Bewilligungsinhaber verschafft. Gleichzeitig ist es schwierig, für die bewilligungspflichtigen Nutzungen einen Marktpreis zu bestimmen, weshalb der Ermessensspielraum für die Vollzugsbehörde gross ausfällt. Für die Gebührenhöhe relevant dürfte auch der Umfang der durch die Bewilligungsinhaberin oder den Bewilligungsinhaber getätigten Investitionen sein.

7. Datenverwaltung

§ 18 Verzeichnis der Vorhaben

Über den Aufbau und die Beschaffenheit des Untergrunds werden bereits heute Daten erhoben. Die Landesgeologie erhebt Informationen zur nachhaltigen Nutzung des Untergrunds und das Bundesamt für Umwelt (BAFU) sowie die Kantone erheben Daten zur Bodenbeschaffenheit, zu Hydrologie und Geologie sowie zu chemischen Belastungen von Boden und Untergrund. Gestützt auf das Bundesgesetz über Geoinformationen vom 5. Oktober 2007 (GeolG; SR 510.62) und die Verordnung vom 2. September 2009 über den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREBKV; SR 510.622.4) werden diese Daten über die Beschaffenheit und die Eigenschaften des Untergrundes der Gesellschaft für eine breite Nutzung zur Verfügung gestellt. Für die Veröffentlichung von Daten, die aus privatwirtschaftlicher Tätigkeit anfallen, besteht allerdings auf Bundesebene noch keine Rechtsgrundlage, weshalb mit § 18 eine entsprechende Regelung geschaffen wird.

Mit dem Gesetz wird eine formell-gesetzliche Grundlage zur Erhebung und Sammlung geologischer Daten über den Untergrund und über die aufgefundenen Bodenschätze geschaffen, welche im Rahmen der Nutzung des Untergrunds den Behörden gemeldet werden müssen. Diese Informationen sollen dazu dienen, das Wissen über den Untergrund und über Ressourcenpotenziale zu verbessern, um damit künftige Nutzungen besser planen und umsetzen zu können. Die Vollzugsbehörde kann auch mehrere Verzeichnisse führen (Abs. 1). Die Dokumentationspflicht gilt nur für Bohrungen, die tiefer reichen als 500 m (Abs. 2). Damit nicht bei jeder Bohrung ein Bohrprofil mit sämtlichen erhobenen geologischen und hydrogeologischen Daten über den Untergrund erstellt werden muss, ist ein solches erst auf Verlangen der Vollzugsbehörde zur Verfügung zu stellen (Abs. 3). Das Verzeichnis und die geologischen Daten sollen Bestandteil des Geoinformationssystems (GIS Zug) gemäss § 14 Geoinformationsgesetz vom 29. März 2012 (GeolG-ZG; BGS 215.71) werden. Die Daten gehen entschädigungslos ins Eigentum des Kantons über. Dieser kann die Daten gegen Entgelt und gegebenenfalls unter Einhaltung einer Karenzfrist weitergeben. Geht es um die öffentliche Ausschreibung einer Monopolkonzession, greift die Karenzfrist nicht, weil allen Mitbewerberinnen und Mitbewerbern die Daten für Einreichung ihres Angebots zur Verfügung gestellt werden müssen.

8. Strafbestimmungen

§ 19 Strafbestimmungen

Die Kantone sind gemäss Bundesrecht befugt, Widerhandlungen gegen kantonales Verwaltungsrecht mit Sanktionen zu bedrohen (Art. 335 Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937; StGB SR 311.0).

Das Strafmass liegt mit einer Maximalbusse von 250'000 Franken (bei fahrlässiger Begehung: 100'000 Franken) relativ hoch. Zum Vergleich: Das Planungs- und Baugesetz sieht bei Widerhandlungen eine Höchststrafe von 100'000 Franken vor (§ 70 PBG). Aufgrund der zu schützenden Rechtsgüter und der doch erheblichen Gefährdungslage bei Arbeiten im Untergrund rechtfertigt sich der gewählte Strafrahmen.

Konkurrenzen können sich zu verschiedenen Bestimmungen des gemeinen Strafrechts ergeben, insbesondere zu Art. 144 (Sachbeschädigung), Art. 227 (Verursachen einer Überschwemmung oder eines Einsturzes), Art. 234 (Verunreinigen von Trinkwasser), Art. 251 (Urkundenfälschung) oder Art. 322^{ter} und 322^{quater} (Bestechung).

In Abs. 3 wird der Grundsatz von Art. 102 StGB zur strafrechtlichen Verantwortung innerhalb eines Unternehmens übernommen.

II. Änderungen von bisherigem Recht

1.

§ 89 des Gesetzes betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches für den Kanton Zug

Die alte Regelung, die dem Kanton das Bergregal bzw. «Bergwerkregal» bezüglich der Mineralien im Untergrund einräumt, wird mit dem neuen Gesetz obsolet und kann aufgehoben werden. Das neue Gesetz räumt dem Kanton das Recht an allen Bodenschätzen ein und regelt zusätzlich sämtliche möglichen Nutzungen des Untergrunds.

2.

Neu § 9 Abs. 1 lit. c Planungs- und Baugesetz

Entsprechend der Zuständigkeit des Regierungsrats bzw. der Baudirektion die verschiedenen Nutzungen zu konzessionieren bzw. zu bewilligen, werden dafür auch entsprechend kantonale Zonen geschaffen. Die Zonen müssen erst im Hinblick auf die zu konzessionierende Nutzung geschaffen werden, jedoch noch nicht bezüglich der Exploration.

Neu § 53 Abs. 2 lit. e Planungs- und Baugesetz

Die Aufzählung der Enteignungstatbestände im Planungs- und Baugesetz ist für die Nutzung des Untergrunds zu ergänzen. Um den Untergrund nutzen zu können, muss der Zugang in der Regel über die Oberfläche erfolgen. Idealerweise wird dieser Zugang mittels einer vertraglichen Abmachung (Dienstbarkeit) zwischen der künftigen Konzessionärin / des künftigen Konzessionärs oder Bewilligungsinhaberin / Bewilligungsinhaber einerseits und der Grundeigentümerin / des Grundeigentümers andererseits gesichert. Scheitern die Vertragsverhandlungen, kann die zuständige Behörde der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller mit der Konzession oder der Bewilligung das für die Ausübung erforderliche Enteignungsrecht erteilen.

Die Erteilung des Enteignungsrechts setzt ein ausreichendes öffentliches Interesse am konzedierten Vorhaben voraus, das die privaten Eigentümerinteressen überwiegt. Eine formelle Enteignung bedeutet einen schweren Eingriff in die Eigentumsgarantie und ist nur gegen volle Entschädigung zulässig. Die Höhe der Entschädigung wird durch die Schätzungskommission festgelegt. Das Verfahren richtet sich nach dem kantonalen Enteignungsrecht.

3.

Änderung § 71 Abs. 1 Gesetz über die Gewässer

Die Erdsonden zur Nutzung der Erdwärme bis zu einer Tiefe von 500 m werden über das Gesetz über die Gewässer geregelt. Zur Abgrenzung zum GNU wird neu eine klare Tiefengrenze festgelegt. Die Erdsonden bis zu einer Tiefen von 500 m haben geringere Auswirkung auf die

Umwelt und können somit wie bisher in einem vereinfachten Verfahren bewilligt werden. Zuständig für deren Bewilligung ist gemäss § 1 Abs. 3 lit. h Verordnung zum Gewässergesetz (V GewG; BGS 731.11) das Amt für Umweltschutz (AfU).

III.

Konkordat betreffend die Schürfung und Ausbeutung von Erdöl

Das Konkordat hat materiell-rechtlich keine Bedeutung mehr. Es ist formal-gesetzlich noch durch den Kantonsrat aufzuheben.

IV.

Das Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum. Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

7. Parlamentarische Vorstösse

Mit dem Erlass des Gesetzes über den Untergrund (GNU) kann die Motion von Leonie Winter, Thiemo Hächler und Oliver Wandfluh betreffend Nutzung des tiefen Untergrunds, Vorlage Nr. 2187.2 – 14386, vom 28. September 2012 als erledigt abgeschrieben werden.

Mit der Motion wurde der Regierungsrat beauftragt, dem Kantonsrat eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten, welche die Nutzung des tiefen Untergrunds (Geothermie) regelt, um damit Rechts- und Investitionssicherheit herzustellen. Insbesondere sollten die Voraussetzungen für die Erteilung und das Erlöschen von Bewilligungen und Konzessionen, die Verfahren, Sicherheitsleistungen, Haftungsfragen, Dokumentation und Vermessung von Bohrungen und die Gewinnung von Bodenschätzen geregelt werden. Der vom Regierungsrat vorgelegte Gesetzesentwurf beinhaltet zu sämtlichen in der Motion vorgebrachten Punkten Regelungen. Es kann auf die einzelnen Bestimmungen verwiesen werden.

8. Vernehmlassungen

Nach der 1. Lesung dieser Vorlage hat der Regierungsrat die Gemeinden des Kantons Zug, die im Kantonsrat vertretenen Parteien sowie weitere interessierte Kreise zur Vernehmlassung eingeladen. Sie lassen sich im Wesentlichen wie folgt vernehmen: [...]

9. Finanzielle Auswirkungen und Anpassungen von Leistungsaufträgen

9.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Das neue Gesetz hat keine direkten finanziellen Auswirkungen auf den Staatshaushalt. Es werden zwar formell neue Konzessionen und Bewilligungen geschaffen, die von den zuständigen Amtsstellen zu bearbeiten sind. Entsprechende Gesuche müssten jedoch auch ohne das neue Gesetz bearbeitet werden. Dafür müssten vorher individuell noch Verfahren und Zuständigkeiten bestimmt werden, die den rechtsstaatlichen Grundsätzen genügen. Durch die klaren gesetzlichen Grundlagen des neuen Gesetzes dürften die Konzessions- und Bewilligungsgesuche effizienter behandelt werden, was schlussendlich weniger Verwaltungsaufwand bedeutet.

Mit den Verwaltungs- und den einmaligen Konzessionsgebühren gemäss §§ 14 ff. werden die Kosten der Verwaltung für die auszustellenden Konzessionen und Bewilligungen entschädigt. Mit der jährlich wiederkehrenden Konzessionsgebühr nach § 16 partizipiert das Gemeinwesen an der Vermarktung der den Privaten zur Verfügung gestellten öffentlichen Sache. Dem Kanton steht ein Anteil von 70 % der wiederkehrenden Konzessionsabgabe zu (§ 16 Abs. 4).

Die Verwaltung der Archivierung der Daten gemäss § 18 wird vom Amt für Umweltschutz bereits heute vorgenommen. Die Bohrungen, die eine Tiefe von 500 m überschreiten, werden nur wenige an der Zahl und mit relativ wenig Aufwand verbunden sein.

9.2 Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Konzessions- und Bewilligungsgesuche werden von den kantonalen Fachstellen bearbeitet, weshalb den Gemeinden keine Kosten anfallen. Der Standort-Gemeinde steht ein Anteil von 30 % der jährlich wiederkehrenden Konzessionsabgabe zu (§ 16 Abs. 4).

9.3 Anpassungen von Leistungsaufträgen

Diese Vorlage hat keine Anpassungen von Leistungsaufträgen zur Folge.

10. Zeitplan

Der Zeitplan lautet wie folgt:

30. Juni 2015	1. Lesung Regierungsrat
Ende Oktober 2015	Externe Vernehmlassung
November 2015	2. Lesung Regierungsrat
Dezember 2015	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
Januar 2016	Kommissionssitzung(en)
Februar 2016	Kommissionsbericht
März 2016	Kantonsrat, 1. Lesung
Mai 2016	Kantonsrat, 2. Lesung
Juni 2016	Publikation Amtsblatt
August 2016	Ablauf Referendumsfrist
Oktober 2016	Inkrafttreten, falls Referendumsfrist unbenutzt oder Referendum nicht zustande gekommen
Dezember 2016	Volksabstimmung, falls Referendum zustande gekommen

11. Antrag

- a) Auf Vorlage Nr. XXXX.2 - XXXXX sei einzutreten und es sei ihr zuzustimmen.
- b) Die Motion von Leonie Winter, Thimeo Hächler und Oliver Wandfluh betreffend Nutzung des tiefen Untergrunds, Vorlage Nr. 2187.2 – 14386, vom 28. September 2012 sei als erledigt abzuschreiben.

Zug, ...

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Heinz Tännler

Der Landschreiber: Tobias Moser

300/mb