



Gesetz über die Nutzung des Untergrunds

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission
vom 17. Juni 2016

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die vorberatende ad-hoc-Kommission Gesetz über die Nutzung des Untergrunds hat diese Vorlage an einer halbtägigen Sitzung behandelt. Baudirektor Urs Hürlimann, Rainer Kistler, Leiter Amt für Umweltschutz, sowie Daniel Lienin, juristischer Mitarbeiter der Baudirektion, erläuterten die Vorlage. In der anschliessenden Diskussion konnten sie sämtliche Fragen zur Zufriedenheit der Kommission beantworten. Christa Hegglin besorgte die Protokollführung.

Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Eintretensdebatte und Eintretensbeschluss
3. Detailberatung
4. Schlussabstimmung
5. Parlamentarischer Vorstoss
6. Antrag

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat mit der Gesetzesvorlage eine Regelung für die Nutzung des Untergrunds. Dieses Gesetz ist eine Nachfolgeregelung für das Erdölkonzordat von 1955, weil gestützt darauf keine Konzessionen mehr erteilt werden können. Gleichzeitig werden Bestimmungen zur Nutzung der Geothermie und weiterer möglicher Nutzungen geschaffen. Mit der Gesetzesvorlage kommt der Regierungsrat dem Auftrag der erheblich erklärten Motion von Leonie Winter, Thiemo Hächler und Oliver Wandfluh betreffend Nutzung des tiefen Untergrunds (Geothermie) vom 28. September 2012 (Vorlage Nr. 2187.1 – 14167) nach. Das neue Gesetz hat 19 Paragraphen und wird bezüglich des Untergrunds Investitions- und Rechtssicherheit schaffen.

2. Eintretensdebatte und Eintretensbeschluss

a) *Gesetz oder kein Gesetz – Legiferieren: Ja oder Nein?*

Eine Kommissionsmehrheit ist mit dem Regierungsrat der Meinung, dass es der richtige Zeitpunkt ist, um für die Nutzung des Untergrunds klare Regeln aufzustellen. Mit der Erheblicherklärung der Motion von Leonie Winter, Thiemo Hächler und Oliver Wandfluh wurde der Regierungsrat beauftragt, dem Kantonsrat eine Gesetzesvorlage bezüglich der Nutzung des Untergrunds zu unterbreiten. Es sollte damit insbesondere Rechts- und Investitionssicherheit geschaffen werden. Weiter ist das Erdölkonzordat von 1955, das Bestimmungen zur Förderung von Erdöl und Erdgas enthält, nicht mehr anwendbar und zu ersetzen. Wenn kein neues Gesetz erlassen wird, dann sind heute zwar alle möglichen Nutzungen im Untergrund erlaubt, es gibt aber keinerlei Regelungen dazu. Weder würden die Zuständigkeiten noch die Verfahren

geregelt noch wäre eine Versicherungspflicht vorgeschrieben. Wenn der Kanton die entsprechenden Regalrechte nicht regelt, dann beanspruchen die Grundeigentümer diese Rechte für sich und der Staat hat keine Kontrolle mehr darüber. Ohne eine gesetzliche Regelung wäre alles erlaubt und nichts geregelt. Eine solche Situation wäre für die Kommissionsmehrheit nicht haltbar. Sie spricht sich deshalb klar für den Erlass eines Gesetzes aus. Das Gesetz hat mit 19 Paragraphen weit weniger Bestimmungen als die entsprechenden Gesetze anderer Kantone.

Eine Kommissionsminderheit sieht keinen Grund zum jetzigen Zeitpunkt ein Gesetz für die Nutzung des Untergrunds zu erlassen. Das Gesetz kommt für sie zu früh bzw. zu spät. Zuerst habe es eine grosse Euphorie gegeben und die Geothermie sei als Zukunftstechnologie gelobt worden. Grosse Energieunternehmen wie die Axpo seien ins Geschäft eingestiegen. Als dann die Projekte von Basel und St. Gallen gescheitert seien, habe sich Ernüchterung breitgemacht. Es gebe bis heute keine funktionierende Tiefen-Geothermieanlage in der Schweiz und die Technologie sei nicht marktreif. Es gebe momentan einen Energieüberschuss, weshalb es keinen Grund gebe, Risiken für neue Technologien einzugehen. Gebäude könnten heute mit Wärmepumpen und Solarenergie energetisch versorgt werden. Die bestehenden Regelungen betreffend der untiefen Erdwärmesonden würden vollends genügen. Auch wegen der Bodenschätze brauche es keine Regelung in einem neuen Gesetz. Während der Geltung des Erdölkonzordats sei zwar exploriert und viel Geld investiert worden, aber es sei im Kanton Zug nie etwas gefunden worden. Im Übrigen vertrat die Kommissionsminderheit die Meinung, dass der vom Regierungsrat vorgelegte Gesetzesentwurf zu detailliert sei. Es sollte wünschenswert sein ein viel kürzeres Gesetz geschaffen werden, das nur die wichtigsten Fragen regle.

b) Zuständigkeiten

In der Kommission gaben auch die Zuständigkeiten zu reden. Für die Nutzungen des Untergrunds ist der Kanton zuständig, d.h. der Regierungsrat erteilt Konzessionen und die zuständige Direktion entsprechende Bewilligungen. Der Grund liegt darin, dass es sich bei dieser Materie meistens um Projekte von kantonaler Bedeutung handeln dürfte. Es sind kantonale Nutzungszonen zu erlassen und auch sämtliche Entscheidungen fallen in die Zuständigkeit des Kantons. In der Vernehmlassung kam zum Ausdruck, dass alle Gemeinden die Zuständigkeit des Kantons begrüßen. Die Gemeinden können sich somit im Rahmen der öffentlichen Mitwirkungen einbringen und haben ein Anhörungsrecht. Die Gemeinden haben aber kein Vetorecht.

Der Kantonsrat – in dem auch die Gemeindevertreter sitzen – ist zuständig für den Erlass des kantonalen Richtplans. Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt, wie etwa Geothermieanlagen oder der Abbau von Bodenschätzen, bedürfen eines Richtplaneintrags. Dazu wird festgehalten, dass im Richtplan keine Gebiete auf Vorrat festgesetzt werden, sondern nur ein Eintrag in Bezug auf ein spezifisches Projekt erfolgt. Der Kantonsrat kann somit solche Projekte verhindern, indem er deren Richtplaneintrag verweigert, wenn er der Meinung ist, dass das Risiko zu gross, oder die Zeit dafür noch nicht reif ist. Wenn aber der Richtplaneintrag einmal erfolgt und die Konzession erteilt ist, dann hat der Kantonsrat kein abschliessendes Vetorecht mehr, wie dies im Vernehmlassungsverfahren beantragt wurde und auch in der Kommission intensiv diskutiert wurde. Dies ist aufgrund der Rechtsweggarantie nicht möglich, die den Rechtsweg über das Verwaltungsgericht verlangt. Es wäre auch mit dem Investorenschutz und der Rechtssicherheit nicht vereinbar, wenn am Schluss der Kantonsrat aus politischen Gründen eine erteilte Konzession wieder aufheben könnte. Die Kommissionsmehrheit teilt die Überlegungen des Regierungsrats und ist mit den vorgesehenen Zuständigkeiten einverstanden.

Eine Kommissionsminderheit kritisierte insbesondere, dass die Gemeinden und allfällige betroffene Grundeigentümer zu wenig Mitspracherechte hätten. Weiter bemängelt sie, dass der Kantonsrat am Schluss kein Vetorecht habe, um ein Projekt zu stoppen. Die Kommissionsminderheit stellte jedoch im Rahmen der Detailberatung keine Anträge, die den Gemeinden und Grundeigentümerschaften weitergehende Zuständigkeiten eingeräumt hätten.

c) *Nutzungspotenzial*

Die Nutzung der untiefen Geothermie, d.h. Erdsonden bis rund 500 Meter Tiefe, war vor 30 Jahren im Kanton Zug noch gänzlich unbekannt. In den letzten Jahren wurden die Wärmepumpen weiterentwickelt und Erfahrungen mit dem Untergrund gesammelt. Per Ende 2015 sind im Kanton Zug rund 1500 Erdsondenanlagen installiert worden, mit denen Gebäude zuverlässig beheizt werden können. Nach Ansicht einer Kommissionsmehrheit wird es eine ähnliche Entwicklung bei der tiefen Geothermie geben. Dabei wird die Erzeugung von Elektrizität im Vordergrund stehen, um den steigenden Strombedarf zu decken. Das Potenzial im Untergrund ist unbestritten vorhanden. Die Herausforderung wird es sein, dieses Potenzial abzuholen. Es ist auch nicht völlig ausgeschlossen, dass im Kanton Zug eines Tages Bodenschätze gefördert werden können. Auch in St. Gallen wurde unerwartet Erdgas gefunden.

Nach Auffassung einer Kommissionsminderheit braucht weder der Kanton noch die Wirtschaft die im Gesetz geregelten Nutzungen. Wenn die Technologie einmal etabliert sei, dann könne immer noch ein Gesetz erlassen werden und dann wird die Technologie auch im Kanton Zug Einzug erhalten. Es gebe jetzt aber keinen Grund, unnötige Risiken auf sich zu nehmen und das Grundeigentum der Bevölkerung zu gefährden. Mit der Nutzung des Untergrunds lasse man sich auf Abenteuer ein, deren Konsequenzen man überhaupt nicht kenne. Der Kanton habe auch keine förderbaren Bodenschätze, die mit einem neuen Gesetz geregelt werden müssten.

d) *Chancen und Risiken*

Der Untergrund bietet Chancen im Hinblick auf die Geothermie, Bodenschätze, Lagerungsmöglichkeiten etc. Nutzungen des Untergrunds sind auch mit gewissen Risiken verbunden, was in der Kommission ausführlich diskutiert wurde. Das gilt aber auch für jede andere Technologie. Bei der ganz normalen Bautätigkeit an der Erdoberfläche werden jedes Jahr Schäden in Kauf genommen, welche die bei den Geothermie-Projekten von Basel und St. Gallen eingetretenen Schäden bei weitem übersteigen. Eingriffe in den Untergrund im Zusammenhang mit Eisenbahntunnels (z.B. Gotthardbasistunnel) und Strassentunnels sind anerkannt und akzeptiert. Mittels Tunnelbohrmaschinen und Sprengungen wird der Untergrund bearbeitet. Auch dabei ist es schon zu Schäden gekommen und es wird auch in Zukunft Schäden geben. Die Schäden sind den betroffenen Grundeigentümerschaften nach den Bestimmungen des Haftpflichtrechts abzugelten. Genau gleich ist zu verfahren, sollte es zu Schäden aufgrund anderer Nutzungen des Untergrunds kommen.

Im Zusammenhang mit den Eingriffen in Untergrund sieht die Gesetzesvorlage diverse Sicherheitsvorkehrungen vor, um die Risiken für die Grundeigentümerschaften und andere Interessengruppen zu minimieren. Das Projekt muss von Geologen begleitet werden und es muss eine Risikoanalyse erstellt werden. Weiter ist ein seismologisches Monitoring einzurichten, mit dem man Bewegungen der Erde sofort erkennt und reagieren kann. Weiter muss eine angemessene Haftpflichtversicherung abgeschlossen werden. An der Eidgenössisch Technologischen Hochschule Zürich (ETH) wird zur Tiefengeothermie geforscht, u.a. auch wie das Risiko von Erdbeben minimiert werden kann. Unter diesen Überlegungen hält es die Kommissions-

mehrheit für richtig, die in der Gesetzesvorlage festgelegten Nutzungen des Untergrunds zuzulassen.

Nach Ansicht einer Kommissionsminderheit sind mit der Nutzung des Untergrunds und der Geothermie unverantwortliche Risiken verbunden. Die Risiken würden die Chancen bei weitem übersteigen. Man wisse viel zu wenig über den Untergrund und es gebe keinen Grund für den Kanton Zug, hier eine Pionierrolle einzunehmen. Man könne getrost abwarten, was die anderen Kantone machen würden und später immer noch nachziehen.

e) *Eintretensbeschluss*

Nach geführter Debatte folgte der Eintretensbeschluss. Die Kommission beschloss mit 11 : 4 Stimmen und ohne Enthaltungen, auf die Vorlage Nr. 2602.2 – 15127, Gesetz über die Nutzung des Untergrunds (GNU), einzutreten.

3. Detailberatung

In der Detailberatung gaben folgende Bestimmungen zu Diskussionen Anlass und wurden zum Teil geändert:

Paragraf 2 Abs. 2

Die Aufzählung für mögliche Nutzungen des Untergrunds ist mit dem Wort «insbesondere» nicht abschliessend. Diese Formulierung lässt Spielraum für mögliche weitere Nutzungen. Die Kommissionsmehrheit lehnte es mit 8 : 7 Stimmen ab, mit der Streichung des Wortes «insbesondere» die Nutzungen abschliessend zu regeln.

Paragraf 2 Abs. 6

Die Lagerung von Stoffen im Untergrund ist eine Nutzungsmöglichkeit. Auch wenn das derzeit eine theoretische Option ist, liegt dies nahe, da im Untergrund viel Platz ist.

Diese Bestimmung wurde angepasst, da die verwendeten Begriffe «Zwischen-» und vor allem «Endlagerung» nicht zur zeitlich beschränkten Konzessionsdauer passen. Es wurde deshalb der zeitlich neutrale Begriff «Lagerung» gewählt, dem 11 Kommissionsmitglieder zustimmten. Drei Mitglieder wollten die bestehende Formulierung beibehalten, ein Kommissionsmitglied enthielt sich der Stimme.

Ein Antrag, die Bestimmung mit den Lagerungsmöglichkeiten ganz zu streichen, wurde mit 12 : 3 Stimmen abgelehnt.

Paragraf 4 Abs. 1

Hier hat die Kommission einstimmig die Formulierung angepasst in «zuständige Direktion» statt «Baudirektion». In der zugehörigen Verordnung des Regierungsrats wird dann die zuständige Direktion genau bezeichnet.

Paragraf 5 Abs. 3

a) Fracking-Technologie

Ein Frackingverbot gesetzgeberisch festzuhalten, ist schwierig, weil dafür Fracking zuerst genau definiert werden müsste. Das ist wiederum problematisch, weil die Frackingtechnologie laufend weiterentwickelt wird. Für eine gesetzliche Regelung müsste genau bestimmt werden, was alles unter dem Begriff «Fracking» verstanden wird: Bearbeitung des Untergrunds mit Druck aus hydraulischen Pumpen und mit chemischer Stimulation wird allgemein als Fracking bezeichnet. Aber auch wenn der Untergrund mit Bohrern, Bohrhämmern, Fräsen, Sprengungen und Tunnelbohrmaschinen bearbeitet wird, wird der Untergrund «gebrochen» bzw. gefrackt. Mit einem Frackingverbot läuft man Gefahr, alle möglichen sinnvollen und auch etablierten Anwendungen zu verbieten. So wurde etwa auch beim Bau des Gotthardbasistunnels ein grosser Teil der 57 km langen Tunnelstrecke gesprengt, was unzweifelhaft ein «Brechen» des Untergrunds darstellt.

b) 1. Kommissionshälfte

Die eine Kommissionshälfte war der Meinung, dass Fracking-Bewilligungen nicht für den Abbau von unkonventionellem Erdgas und Erdöl wie Schiefergas, Tightgas oder Kohleflözgas erteilt werden dürfen. Im Vordergrund stehe die Gewinnung erneuerbarer Energien, also Geothermie-Projekte. Die Eingriffe in den Untergrund und die damit verbundenen Risiken zur Gewinnung von fossilen Energieträgern mittels Fracking seien im kleinräumigen Kanton Zug unverhältnismässig und nicht mehr zeitgemäss. Die Zukunft gehöre den erneuerbaren Energien.

c) 2. Kommissionshälfte

Die andere Kommissionshälfte vertrat wie der Regierungsrat die Meinung, dass Fracking auch für den Abbau von unkonventionellem Erdgas und Erdöl wie Schiefergas, Tightgas oder Kohleflözgas zulässig sein soll, weil das Umweltrecht bereits heute in jedem Fall eingehalten werden müsse. Das Umweltschutzgesetz und das Gewässerschutzgesetz setzten dem Fracking bereits heute klare Grenzen. Mit gesetzlichen Verboten verbaue man sich unnötig Chancen, die unkonventionelles Erdgas (Schiefergas, Tightgas, Kohleflözgas) bieten könne.

d) Stichentscheid

Mit dem Stichentscheid des Präsidenten – ein Kommissionsmitglied enthielt sich der Stimme – wurde die neue Bestimmung (§ 5 Abs. 3) in das Gesetz aufgenommen, die den Abbau von unkonventionellem Erdgas wie Schiefergas, Tightgas und Kohleflözgas verbietet.

e) Generelles Frackingverbot

Eine Kommissionsminderheit vertrat die Meinung, dass im Untergrund keinerlei «Fracking» bzw. das Brechen des Untergrunds irgendwelcher Art vorgenommen werden dürfe. Die Kommissionsmehrheit stellte sich gegen diesen Antrag, weil sonst alle möglichen Anwendungen verboten würden.

Paragraf 9 Abs. 4

Konzessionen und Bewilligungen werden unter bestimmten Bedingungen und Auflagen erteilt, die strikte einzuhalten sind. Die Kommission hielt es für angebracht, dass man im Gesetz das Widerrufsrecht statuiert, falls die Betreiber gegen Bewilligungen und Auflagen verstossen. Die ausdrückliche gesetzliche Grundlage bringt verstärkt zum Ausdruck, dass beim Verstoss gegen die Bestimmungen mit entsprechenden Konsequenzen zu rechnen ist.

Paragraf 10 Abs. 1

Findet eine öffentliche Ausschreibung statt und erhält der Explorand den Zuschlag nicht, so hat er einen Ausgleichsanspruch gegen den Kanton und nicht etwa gegen den Konkurrenten, der den Zuschlag erhalten hat. Der Kanton dient als Drehscheibe für das Einkassieren und Auszahlen des Ausgleichsanspruchs. Dies dient dem Investorenschutz. Für den Anspruchsberechtigten ist das besser, als wenn er die Ausgleichszahlung von einem Privaten eintreiben müsste. Ein Kommissionsglied wollte dies im Kommissionsbericht so festgehalten haben.

Paragraf 13 Abs. 2 und 3

In diesen Bestimmungen war vorgesehen, dass die Vollzugsbehörde bei veränderten Verhältnissen eine Anpassung der Versicherungsdeckung (Abs. 2) und die Schadloshaltung der Gemeinwesen (Abs. 3) verfügen kann. Der Vollzugsbehörde kommt somit ein gewisser Ermessensspielraum zu.

Die Kommission war einstimmig der Meinung, dass die Behörde zwingend bei veränderten Verhältnissen die Versicherungsdeckung anzupassen habe bzw. die Schadloshaltung der Gemeinwesen vorzuschreiben habe. Die Formulierungen wurden entsprechend angepasst.

Paragraf 16 Abs. 2 lit. c

In der Vorlage des Regierungsrats war eine Abgabe von 0–15 % der Markt- oder Verkehrspreise der dem Untergrund entzogenen Energiemenge vorgesehen. Der Kanton sollte bei der Geothermie auf eine Abgabe verzichten können, bis sich die Technologie wirtschaftlich etabliert hat.

Die Kommission war einstimmig der Meinung, dass, wer eine öffentliche Sache beanspruche, auch eine angemessene Abgabe bezahlen soll. Sie vertrat die Meinung, dass die Abgabe mindestens 2 % der Markt- oder Verkehrspreise der dem Untergrund entzogenen Energiemenge betragen soll.

Paragraf 53 Abs. 2 lit. c Planungs- und Baugesetz

Eine Kommissionsminderheit war der Meinung, dass man für Nutzungen des Untergrunds keinerlei Enteignungen vornehmen dürfe. Die Kommissionsmehrheit war der Meinung, dass wie in anderen Bereichen, etwa im Baurecht, Enteignungen als ultima ratio möglich sein müssen, wenn sie verhältnismässig und im öffentlichen Interesse sind.

4. Schlussabstimmung

In der Schlussabstimmung hat die Kommission vor dem Hintergrund der aufgeführten Änderungen und Ergänzungen der Vorlage Nr. 2602.2 – 15127 mit 11 : 4 Stimmen ohne Enthaltungen zugestimmt.

5. Parlamentarischer Vorstoss

Mit der vorliegenden Gesetzesvorlage wird dem Anliegen der Motion Leonie Winter, Thimo Hächler, Oliver Wandfluh vollumfänglich Rechnung getragen und die Nutzungen des Untergrunds werden geregelt. Mit der Gesetzesvorlage wird insbesondere auch Investitions- und

Rechtssicherheit geschaffen. Die Kommission stimmte deshalb einstimmig für die Abschreibung der Motion von Leonie Winter, Thiemo Hächler und Oliver Wandfluh betreffend Nutzung des tiefen Untergrunds (Geothermie) vom 28. September 2012 (Vorlage Nr. 2187.1 – 14167).

6. Antrag

Die vorberatende Kommission beantragt Ihnen,

- a) auf die Vorlage Nr. 2602.2 – 15127 einzutreten und ihr mit den aufgeführten Änderungen zuzustimmen;
- b) die Motion von Leonie Winter, Thiemo Hächler und Oliver Wandfluh betreffend Nutzung des tiefen Untergrunds (Geothermie) vom 28. September 2012 (Vorlage Nr. 2187.1 – 14167) sei im Sinne der Ausführungen als erledigt abzuschreiben.

Zug, 17. Juni 2016

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der vorberatenden Kommission

Der Präsident: Hans Baumgartner

Beilage:
– Synopse

Kommissionsmitglieder:

Baumgartner Hans, Cham, Präsident
Abt Daniel, Baar
Birrner Walter, Cham
Brunner Philip C., Zug
Bühler Olivia, Cham
Etter Andreas, Menzingen
Gander Thomas, Cham
Hess Mariann, Unterägeri
Hürlimann Markus, Baar
Iten Patrick, Oberägeri
Meierhans Thomas, Steinhausen
Ryser Ralph, Unterägeri
Schriber-Neiger Hanni, Risch
Stuber Daniel, Risch
Umbach Karen, Zug