



Erläuternder Bericht

zum Entwurf für ein Gesetz über die Nutzung des Untergrundes (GNU)

1. Ausgangslage

a) Vorgeschichte

1955 haben die Kantone Zürich, Schwyz, Glarus, Zug, Schaffhausen, Appenzell A.Rh., St.Gallen, Aargau, Thurgau und Appenzell I.Rh. ein Konkordat über die Schürfung und Ausbeutung von Erdöl, das sogenannte Erdölkonkordat, abgeschlossen. Zweck des Konkordats war die Erschliessung von Erdölvorkommen durch ein gemeinsames Vorgehen der beteiligten Kantone bei deren Exploration (Tätigkeiten, die mit der Erkundung von Lagerstätten zusammenhängen) und Ausbeutung. Die Kantone verpflichteten sich unter anderem, im Konkordatsgebiet gleichlautende Schürf- und Ausbeutungskonzessionen an die jeweils gleichen Konzessionäre zu erteilen und auf die Erteilung anderer Konzessionen für die Schürfung und Ausbeutung von Erdöl im Konkordatsgebiet zu verzichten. 1957 wurde der SEAG, Aktiengesellschaft für Schweizerisches Erdöl, erstmals per 1. März 1957 eine Konzession zur Schürfung und Ausbeutung von Erdöl, einschliesslich Erdgas, Asphalt und andere feste und flüssige Bitumina, erteilt. Die Konzession wurde nahtlos um fünf Jahre, letztmals im Jahre 2008 bis 31. Dezember 2013 verlängert. Am 8. März 2013 beschlossen die Konkordatskantone, die Konzession nicht weiter zu verlängern, da die SEAG auf keine bedeutenden Erdöl- und Erdgasvorkommen gestossen war.

Die Konkordatskantone nehmen die Auflösung des Erdölkonkordats zum Anlass, die Erforschung des Untergrundes sowie die Gewinnung von Bodenschätzen und erneuerbarer Energien auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen. Dies trifft insbesondere auf den Kanton Appenzell I.Rh. zu, da für den Bereich nebst dem Konkordat keine gesetzliche Regelung besteht und sich mit dessen Dahinfallen eine Regelungslücke aufgetan hat.

Nicht nur die Erforschung des Untergrundes und die Gewinnung von Bodenschätzen sowie erneuerbaren Energien bedürfen einer Regelung. Es ist festzuhalten, dass im Untergrund insbesondere in anderen Kantonen immer mehr Raum für Tunnel- und Strassenbauten, Elektrizitätskabel, Gaspipelines und geologische Tiefenlager für radioaktive Abfälle oder für die CO₂-Sequestrierung genutzt wird. Die Berechtigung am Untergrund ist bisher nicht geregelt. So kennt Appenzell I.Rh. bis anhin entgegen der Regelung in anderen Kantonen auch das so genannte Bergregal (Verfügungsrecht über die ungehobenen Bodenschätze) nicht. Eine Regelung für eine umfassende Interessenabwägung, eine Koordination konkurrierender Nutzung oder eine vorausschauende Planung und Steuerung ist aufgrund der aktuellen rechtlichen Basis nicht möglich.

b) Rechtliche Rahmenbedingungen

Nach Art. 664 ZGB stehen herrenlose und öffentliche Sachen unter der Hoheit des Staates, in dessen Gebiet sie sich befinden. Das kantonale Recht stellt nach genanntem Artikel die erforderlichen Bestimmungen über die Ausbeutung und den Gemeingebrauch der öffentlichen Sachen auf. Gleiches gilt gemäss Bundesgericht für den tiefen Untergrund, das heisst für das unterhalb der privatrechtlichen Eigentumsgrenze gelegene Erdreich. Die Kompetenz für die Regelung der Nutzung des Untergrundes wird damit grundsätzlich den Kantonen zugewiesen. Nach Art. 94 Abs. 4 der Bundesverfassung sind Berg- und Bodenregale ebenfalls den Kantonen vorbehalten. Damit ist den Kantonen die Gewinnung von Bodenschätzen (z.B. fossile Brenn- oder

Kohlenwasserstoffe, Metallen, Erzen oder Edelsteinen) vorenthalten. Das Bergregal reicht allerdings nur soweit, wie es das kantonale Recht vorsieht. Im Kanton Appenzell I.Rh. ist das Bergregal im Gegensatz zu anderen Kantonen rechtlich nicht verankert. Dies soll im Rahmen der vorliegenden Gesetzesvorlage nachgeholt werden. Eine Regelung im bisherigen Recht findet einzig die Ableitung von Wasser aus öffentlichen Gewässern und ab Quellen im Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch (EG ZGB). Die Bewilligungen für Erdsondenbohrungen - letztlich auch eine Nutzung des Untergrundes - werden gestützt auf das Gewässerschutzgesetz (GSchG), die Gewässerschutzverordnung (GSchV), das kantonale Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (EG GSchG) und die Verordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (VEG GSchG) erteilt.

Art. 667 Abs. 1 ZGB lautet: „Das Eigentum an Grund und Boden erstreckt sich nach oben und unten auf den Luftraum und das Erdreich, soweit für die Ausübung des Eigentums ein Interesse besteht.“ Die Praxis unterscheidet dabei zwischen einem Ausübungs- oder Beherrschungsinteresse (aktiv) und Abwehrinteresse (passiv). Das Interesse soll dabei einen Zusammenhang mit dem Eigentumsrecht aufweisen. Die Geltendmachung muss technisch möglich und rechtlich erlaubt sein. Gemäss Bundesgericht sind nicht nur aktuelle, sondern auch künftige Interessen geschützt, sofern die Verwirklichung in absehbarer Zukunft nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge wahrscheinlich ist. Nicht geschützt wird hingegen eine blosser Anwartschaft auf die künftige Nutzung. Inwieweit Art. 667 ZGB das Eigentum begrenzt, ist nicht abschliessend geklärt. Mit der Begrenzung sollten aber vom Gesetzgeber im Interesse der wirtschaftlichen Landesentwicklung öffentliche Infrastrukturaufgaben (insbesondere Tunnel- und Leitungsbau) erleichtert werden. Eine zeitgemässe Auslegung des Artikels führt dazu, dass sich das eigentumsrechtliche „Interesse“ mit der technischen Entwicklung immer weiter nach oben und unten ausdehnt. Eine exakte Grenze zwischen privatem und öffentlichem Grund lässt sich folglich nicht feststellen und wäre nicht mit Bundesrecht vereinbar.

c) Neuregelung

Das Gesetz umfasst einerseits die Regelung der Nutzung des tiefen Untergrundes und andererseits des Bergregals. Beide Themen sind in einem Erlass berücksichtigt. Auch andere Kantone wie Luzern, Thurgau, Aargau und Zürich kennen dieses Vorgehen. Der Bund seinerseits hat sich bei der Rechtsetzung im Bereich des Untergrundes zurückgehalten, da er die Zuständigkeit der Kantone respektiert. Zur Diskussion stand ein Fracking-Verbot auf Bundesebene. Allerdings ist in naher Zukunft mit keiner Regulierung in diesem Bereich zu rechnen.

Ein zusätzliches Ziel soll es sein, das Wissen über den Untergrund und dessen Ressourcenpotential zu verbessern. Künftige Nutzungen lassen sich so besser planen und umsetzen. Dafür soll die gesetzliche Grundlage zur Erhebung und Sammlung von geologischen Daten über den Untergrund und über die gefundenen Bodenschätze, die im Rahmen der Nutzung des Untergrundes generiert werden, geschaffen werden.

2. Zu den einzelnen Artikeln

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Der offen formulierte Zweckartikel soll aufzeigen, dass sich das Gesetz nicht auf einzelne Arten der Nutzung beschränkt. Allerdings soll die Nutzung öffentlichen Interessen nicht entgegenstehen. Beispielhaft aufgeführt werden die Sicherheit, die Umweltverträglichkeit und die Wirtschaftlichkeit, welche damit besonders hervorgehoben werden sollen. Massgebend bezüglich der

Umweltverträglichkeit ist die Umweltschutzgesetzgebung. Von einer Bohrung in den Untergrund geht grundsätzlich immer ein Risiko für die Umwelt aus - sei es z.B. für das Grundwasser oder in der Form von seismischen Ereignissen. Die Anlagen und Vorrichtungen zur Nutzung des Untergrundes müssen den Anforderungen der Bausicherheit, des Schutzes von Leben und Gesundheit der Mitarbeiter, der Sicherheit der Bevölkerung sowie des Verkehrs genügen. Sie müssen in technisch richtiger Weise unter Anwendung aller nach dem Stand der Technik gebotenen Vorsichtsmassnahmen erstellt, betrieben und unterhalten werden. Ansonsten können sie nicht bewilligt bzw. konzessioniert werden.

Art. 2 Nutzung des Untergrundes

In Abs. 1 wird die Nutzung des Untergrundes grundsätzlich definiert. Anschliessend wird in Abs. 2 beispielhaft aufgezählt, welche Nutzungen der gesetzlichen Regelung unterstehen. Ausdrücklich erwähnt sind die Gewinnung von Bodenschätzen sowie die Entnahme und oder Eintragung von Wärme. Aus der Regelung in lit. d) folgt im Umkehrschluss, dass die Erstellung und Nutzung von unterirdischen Räumen wie Lagerungs- und Speicherinfrastrukturen bis zu 50m Tiefe (gemessen ab der Oberkante der Anlage) vom Gesetz ausgenommen sind. Damit wird verhindert, dass etwa für die Erstellung von Tiefgaragen um eine Bewilligung nach dem neuen Gesetz ersucht werden muss.

Nicht unter das Gesetz fallen die Gewinnung von Locker- und Festgesteinen im Tagbau (Abbau von Bodenschätzen unter dem offenen Himmel) und Transportinfrastrukturen. Ebenfalls ausgenommen sind die Entnahme und der Eintrag von Wärme bis zu 500m. Bei diesen Nutzungen bis zu einer Tiefe von 500m handelt es sich um bewährte und häufig vorkommende Anlagen, die wenig Gefahrenpotential aufweisen. Der Grossteil der Anlagen in Appenzell I.Rh. weist eine Tiefe von ungefähr 200m auf. Sie werden nach der Gewässerschutzgesetzgebung geprüft und bewilligt. Es rechtfertigt sich nicht, diese Anlagen auch dem Gesetz über die Nutzung des Untergrundes zu unterstellen. Dadurch würde sich der administrative Aufwand für den Anlagebetreiber unnötig erhöhen, ohne dass hierfür eine ausgewiesene Notwendigkeit bestünde. Die Grenze von 500m basiert auf der von den ehemaligen Konkordatskantonen ausgearbeiteten Gesetzesvorlage. Die Schwelle für die Anwendbarkeit des Gesetzes soll vereinheitlicht sein. Trotzdem liegt es in der Freiheit der einzelnen Kantone, davon abzuweichen. So legt der Kanton Zürich die Schwelle bei 1000m fest. Im Kanton Appenzell I.Rh. ist mittelfristig nicht damit zu rechnen, dass es zu einer Vielzahl von Gesuchen für Wärmeentnahme in einer Tiefe von über 500m kommen wird, womit sich ein Abweichen von der gemeinsam festgelegten Schwelle nicht rechtfertigt.

Art. 3 Begriffe

In Abs. 1 wird zunächst der Begriff des Untergrundes aufgrund der Vorgaben des Bundeszivilrechts umschrieben. Zudem wird Art. 724 ZGB wiederholt, welcher festlegt, dass herrenlose Naturkörper oder Altertümer von wissenschaftlichem Wert Eigentum des Kantons sind, in dessen Gebiet sie gefunden worden sind. In den folgenden Absätzen wird definiert, was unter den Begriffen Bodenschätze, Geothermie, Gasspeicherung und Lagerinfrastrukturen zu verstehen ist. Das Lagern von Kernmaterialien (radioaktive Abfälle) ist im Kernenergiegesetz geregelt.

Art. 4 Hoheit über den Untergrund

In Abs. 1 des Artikels wird das Bergregal in Appenzell I.Rh. auf Gesetzesstufe verankert. Unter einem Regal gemäss Art. 94 Abs. 4 der Bundesverfassung versteht man historische kantonale Monopole und Regale, welche bereits im Zeitpunkt des Erlasses der Bundesverfassung 1874 bestanden. Dazu gehört neben dem Jagd-, dem Salz- und dem Fischereiregal auch das Bergregal. Die Regale erklären sich damit, dass sie sich auf beschränkt vorhandene Werte bezie-

hen, welche in gerechter Weise verteilt werden sollen. Den Kantonen kommt bei der Regelung des Bergregals gemäss Bundesgericht eine uneingeschränkte Gesetzgebungsfreiheit zu. Appenzell I.Rh. ist der einzige der ehemaligen Konkordatskantone, welcher das Bergregal bisher weder auf Verfassungs- noch auf Gesetzesstufe verankert hat. Dies soll mit dem Erlass des neuen Gesetzes nachgeholt werden. Das Bergregal umfasst sämtliche Bodenschätze gemäss Art. 3 Abs. 2. In Abs. 2 wird die Befugnis des Kantons festgehalten, die ihm zustehenden Nutzungsrechte mittels Konzession oder Bewilligung an Dritte zu übertragen.

Schwierig sein kann die Abgrenzung zwischen privatem Eigentum aufgrund des Grundeigentums und dem Bergregal des Kantons. Dies aufgrund der Tatsache, dass sich das Privateigentum nach Bundeszivilrecht definiert. Das ZGB legt im Untergrund keine klare, messbare Grenze fest. Das Eigentum erstreckt sich gemäss Art. 667 Abs. 1 ZGB so weit in den Untergrund, wie für die Ausübung des Eigentums ein Interesse besteht. Wie weit dieses Interesse geht, ist nicht abschliessend geklärt. Die möglichen Abgrenzungsprobleme sind von Bundesrechts wegen vorhanden und können vom kantonalen Recht nicht behoben werden. Dass die in der rechtlichen Theorie vorhandenen Probleme aber tatsächlich einmal von grosser Bedeutung sein werden, ist nicht zu erwarten. Bodenschätze kann der Kanton in jeder Tiefe für sich beanspruchen. Diesbezüglich hat das Grundeigentum keine Bedeutung, womit auch kein Konflikt zwischen kantonalem Recht und Bundesrecht zu befürchten ist. Einer Konzessions- oder Bewilligungspflicht steht der privatrechtliche Eigentumsbegriff nicht im Wege.

II. Bewilligungen und Konzessionen

Art. 5 Konzessions- und Bewilligungspflicht

In Art. 5 werden die Tatbestände definiert, welche einer Konzession, einer Monopolkonzession oder einer Bewilligung bedürften. Eine intensive Sondernutzung bedarf einer Konzession. Wird diese Tätigkeit als Monopolist ausgeübt, bedarf dies einer Monopolkonzession. Eine monopolisierte Tätigkeit im Sinne des Gesetzes ist insbesondere in den Fällen denkbar, in welchen ein Vorkommen eines Bodenschatzes von der Grösse des Vorkommens her nur einen Nutzer zulässt. Für eine andere Nutzung im Sinne des Gesetzes ist eine Bewilligung nötig.

In Abs. 2 werden Tatbestände aufgeführt, welche in jedem Fall eine Konzession oder bei einer ausschliesslichen Nutzung eine Monopolkonzession benötigen. Der Abbau von Bodenschätzen bedarf einer Konzession, da dadurch das Bergregal des Kantons auf Private übertragen wird. Gleiches gilt grundsätzlich für die Entnahme und das Einlagern von Stoffen. Unter Stoffe im Sinne des Gesetzes fallen alle in der Chemie definierten „Stoffe“, also Reinstoffe (Elemente und Verbindungen) und Gemische, unabhängig von ihrem Aggregatzustand. So fällt auch die Einlagerung oder die Entnahme von Gas oder Grundwasser unter Abs. 2. Ebenso bedürfen die Entnahme und der Eintrag von Wärme mit offenen Systemen ab 500m Tiefe einer Konzession. Dabei wird das Trägermedium (i.d.R. Wasser) zur Entnahme bzw. dem Eintrag von Wärme direkt aus dem Untergrund entnommen bzw. in den Untergrund eingetragen (so bei der Grundwassernutzung oder Geothermieanlagen). Bei mit einigen Risiken verbundenen offenen Systemen handelt es sich um Anlagen mit erheblichen und grossräumigen Auswirkungen, wie bspw. bei hydrothermalen oder petrothermalen Tiefengeothermie-Anlagen.

Im Gegensatz zur Nutzung von natürlichen Höhlen, welche bewilligungspflichtig ist (Abs. 3), soll die Erstellung und die Nutzung von unterirdischen Räumen von mehr als 50m Tiefe der Konzessionspflicht unterliegen.

Bewilligungspflichtig nach diesem Gesetz ist grundsätzlich jede weitere Nutzung des Untergrundes, wobei in Abs. 3 naheliegende bewilligungspflichtige Nutzungen aufgezählt sind. Einer

Bewilligungspflicht unterliegt neben der Erforschung des Untergrundes die Nutzung von Höhlen. Ausgenommen davon sind sämtliche baulichen und anderen Tätigkeiten, welche mit der touristischen Nutzung von Höhlen verbunden sind. Wird eine Höhle als touristische Attraktion oder für Führungen zugänglich gemacht, beleuchtet, gestützt oder werden andere bauliche oder gestalterische Massnahmen in einer Höhle zu Tourismuszwecken nötig, ist dazu keine gesonderte Bewilligung nach dem Gesetz über die Nutzung des Untergrundes nötig. Gleiches gilt für den Eintrag und die Entnahme von Wärme in geschlossenen Systemen ab einer Tiefe von 500m. Bei einem geschlossenen System zirkuliert das Wärmeträgermedium in geschlossenen Leitungen ohne direkten Kontakt zum Untergrund (so bei Erdwärmesonden und Erdwärmekollektoren). Da bei geschlossenen Systemen eher unerhebliche, räumlich begrenzte Auswirkungen auf die Umgebung ausgehen, ist ihre Errichtung nur bewilligungs- und nicht konzessionspflichtig.

„Hydraulic fracturing“ (umgangssprachlich „Fracking“) bezeichnet ein Verfahren, bei dem aus Bohrungen heraus in festen, gering-durchlässigen Gesteinen durch Einpressen von Flüssigkeit künstliche Risse ausgeweitet werden. Anwendung findet diese Technologie zum Beispiel bei der Nutzung der tiefen Geothermie zur Herstellung eines unterirdischen Wärmetauschers („hydraulische Stimulation“) oder für die Gewinnung von unkonventionellem Erdgas (Schiefergas). Fracking als Technologie ist nicht grundsätzlich zu verbieten, sondern die Anwendung durch das Gesetz über den Untergrund klaren Regeln zu unterstellen, um schädliche Auswirkungen zu vermeiden. Das Erforschen des Untergrundes auf sein Potential für dieses Verfahren würde eine Bewilligung erfordern, Fracking selbst hingegen einer Konzession. Übersicht zu den wichtigsten Nutzungen:

Art der Nutzung	Bewilligung	Konzession	Nicht erfasst
Entnahme / Eintrag von Wärme bis 500m			x
Entnahme / Eintrag von Wärme, geschlossenes System ab 500m	x		
Entnahme / Eintrag von Wärme, offene Systeme ab 500m		x	
Grundwasserentnahme		x	
Erstellung von unterirdischen Räumen bis zu 50m Tiefe			x
Erstellung von unterirdischen Räumen tiefer als 50m		x	
Abbau von Kies im Tagbau			x
Seismische Bohrungen, Untersuchungen, etc.	x		
Gewinnung von Erdgas, Erdöl u.a. Substanzen (Bergregal)		x	

Art. 6 Erteilung

Nach der Festlegung, dass auf die Erteilung einer Konzession oder Bewilligung kein Rechtsanspruch besteht, werden die zwingend erforderlichen Voraussetzungen für die Erteilung in Abs. 2 aufgezählt.

Zunächst muss der fragliche Teil des Untergrundes für die vorgesehene Nutzung geeignet sein. Zudem muss aus den Gesuchsunterlagen klar werden, dass die gesetzlichen Vorschriften in allen Bereichen - insbesondere Umweltschutz, Baurecht, Arbeitsrecht - eingehalten werden. Die

Finanzierung des gesamten Bauvorhabens inkl. Rückbau muss zudem gesichert sein, was über eine Versicherungsdeckung oder eine gleichwertige Sicherheit nachgewiesen sein muss. Eine gleichwertige Sicherheit ist in der Form einer Bankgarantie oder einer Bürgschaft zu leisten. Die Bonität des Bürgen oder Garanten muss dabei mindestens derjenigen einer wirtschaftlich gesunden schweizerischen Bank oder Versicherung entsprechen.

Gemäss dem entscheidenden Teil der Bestimmung dürfen der Nutzung keine öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Die Wahrung von öffentlichen Interessen kann der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin anhand eines Umweltverträglichkeitsberichts erbringen. Dieser hat schlüssig zu dokumentieren, dass von der vorgesehenen Nutzung keine Gefahr für Menschen und Tiere, deren Lebensräume und die Umwelt ausgeht. Wenn das Bundesrecht, namentlich die Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV), keinen Umweltverträglichkeitsbericht vorschreibt, kann der Nachweis auch auf andere nachvollziehbare Weise erbracht werden. Weitere öffentliche Interessen, welche dem Nutzungsvorhaben des Gesuchstellers entgegenstehen, können sich auch aus dem übergeordnetem Recht oder der Richtplanung ergeben. Zudem dürfen dem Projekt keine überwiegenden privaten Interessen entgegenstehen.

Abs. 3 statuiert zunächst, dass bei mehreren Gesuchen jenem der Vorzug gegeben werden soll, welches den öffentlichen Interessen am besten dient. So sollen Anreize gesetzt werden, dass die Nutzung des Untergrundes möglichst im öffentlichen Interesse geschieht. Der Gedanke des Investitionsschutzes verlangt an sich nach einem Automatismus, gemäss welchem dem Exploiteur (dem Inhaber einer Bewilligung zur Erforschung des Untergrundes) bei Findigkeit grundsätzlich eine Abbaukonzession zu erteilen wäre. Allerdings ist von Bundesrecht her vorgeschrieben, dass eine (Monopol-)Konzession (Verleihung des Rechts zur Ausübung einer u.U. monopolisierten Tätigkeit) öffentlich ausgeschrieben werden muss. Eine kombinierte Ausschreibung der Bewilligung für die Erforschung und die Konzession für den Abbau ist praktisch nicht möglich, da der Umfang der Abbaukonzession bei der Ausstellung der Bewilligung für die Erforschung in der Praxis nicht zu umschreiben wäre. Folglich ist eine rechtliche Zusicherung einer Konzession bei Findigkeit oder eine kombinierte Ausschreibung von Explorationsbewilligung und Monopolkonzession nicht möglich. Da die Erforschung des Untergrundes aber mit erheblichen Kosten verbunden sein dürfte, soll gemäss Abs. 2 derjenige, der eine Erforschung im Hinblick auf eine konzessionierte Nutzung durchgeführt hat, bei gleichwertigen Konzessionsgesuchen den Vorzug bekommen.

Art. 7 Inhalt

Hauptbestandteil einer Bewilligung oder Konzession ist, wie Abs. 1 festhält, die Festlegung der Art, des Umfangs und der Dauer der Nutzung. In ihrem Rahmen werden dem Konzessionär wohlverworbene Rechte (subjektive Rechte, deren Bestand erhöhten Rechtsschutz genießt) zugestanden. Sie können von den Parteien frei vereinbart werden. Ohne Klarheit in Bezug auf die zugestandenen Rechte wird sich ein Konzessionär nicht für die Ausübung einer konzessionierten Tätigkeit entscheiden.

Abs. 2 der Bestimmung ist als Kann-Formulierung stipuliert. So kann die Standeskommission je nach Einzelfall Vorgaben verschiedenster Art in die Bewilligung oder Konzession aufnehmen. Die Bestimmung ist sehr offen formuliert, womit sämtliche Bereiche abgedeckt sind, welche möglicherweise einer Regelung bedürfen.

Art. 79 EG ZGB sieht für Konzessionen für die Neuanlage von Wasserwerken und Stauweihern bei öffentlichen Gewässern sowie für die Ableitung von Wasser aus solchen Gewässern eine maximale Konzessionsdauer von 70 Jahren vor. Faktisch wurden Konzessionen allerdings in

jüngerer Zeit nie für die Maximaldauer gewährt. Diese Praxis rechtfertigt es, bei der Untergrundnutzung von der Regelung des EG ZGB abzuweichen und eine kürzere Maximaldauer von 30 Jahren vorzusehen. In begründeten Fällen soll eine längere Dauer vorgesehen werden. Ein begründeter Ausnahmefall ist bei sehr komplexen Vorhaben denkbar, wobei der Bewerber schlüssig nachweisen muss, dass die getätigten Investitionen innerhalb von 30 Jahren nicht amortisiert werden können. In diesen und ähnlichen Fällen dürfte sich die Frage stellen, ob die Nutzung der Konzession überhaupt wirtschaftlich sei. Sollte dies nicht der Fall sein, ist von einer Konzessionierung ganz abzusehen.

Art. 8 Gebühren

Für eine Konzession oder Bewilligung werden eine einmalige Verwaltungsgebühr und eine Nutzungsgebühr erhoben. Letztere kann je nach Nutzungsart einmalig und jährlich erhoben werden. Die einmalige Nutzungsgebühr ist - falls erhoben - als Entgelt für das eingeräumte Nutzungsrecht zu verstehen und insbesondere bei Monopolkonzessionen zu erheben, bei welchen ein exklusives Recht nur einmal verliehen wird. Sie schliesst nicht aus, dass zusätzlich eine jährliche Nutzungsgebühr erhoben wird.

Der Kanton kann bei erheblichen öffentlichen Interessen auf die Erhebung sämtlicher Gebühren ganz oder teilweise verzichten (Abs. 3). Mögliche denkbare Anwendungsbereiche dieser Bestimmung sind Vorhaben der tiefen Geothermie zur Stromerzeugung, welche mit Staatsgeldern mitfinanziert werden. Gebühren sollen nicht aus gesprochenen Staatsgeldern finanziert werden.

Der Grosse Rat legt in der Verordnung einen Gebührenrahmen für beide Gebührenarten fest. Basierend darauf erhebt die Standeskommission je nach Nutzungsart die Gebühren. Die Höhe soll im Einzelfall festgelegt werden.

Art. 9 Verwaltungsgebühr

Als Entgelt für die Verwaltungsaufwände im Rahmen der Einräumung des Nutzungsrechts durch den Kanton ist eine Verwaltungsgebühr zu entrichten, welche mit der Bewilligung oder Konzession festgelegt wird. Ob von den eingeräumten Rechten tatsächlich Gebrauch gemacht wird, hat auf die Pflicht zur Entrichtung keinen Einfluss. Die Höhe bemisst sich nach den Aufwendungen der Verwaltung.

Art. 10 Nutzungsgebühr

Laut dem Äquivalenzprinzip bemisst sich die Nutzungsgebühr nach dem wirtschaftlichen Nutzen, welcher dem Inhaber der Bewilligung oder Konzession durch die Erteilung zukommt. So sollen die Vorteile, welche dem Inhaber der Bewilligung oder Konzession aus der öffentlichen Sache Untergrund verschafft werden, abgegolten werden. In Art. 10 werden die Kriterien für die Bemessung der Gebührenhöhe abschliessend aufgezählt.

Art. 11 Ausgleichsanspruch

Art. 11 schafft die Grundlage für einen Ausgleichsanspruch des nicht berücksichtigten Bewilligungsinhabers, der Untersuchungen und Abklärungen finanziert hat, aber daraus keinen Nutzen ziehen kann. Der Anspruch richtet sich gegen den Kanton und ist öffentlich-rechtlicher Natur. Seine Höhe bemisst sich nach dem Aufwand des Exploranden zuzüglich eines Gewinnanteils. Allerdings wird nicht auf eine subjektive Kostenrechnung abgestellt, sondern es soll ein objektiver Massstab gelten. So sollen nur angemessene, erforderliche Kosten erstattet werden. Nicht eingefordert werden können unnötige, übermässige oder nutzlose Kosten. Ein angemess-

sener Gewinn entspricht derjenigen Marge, die ein durchschnittlicher Betrieb in der jeweiligen Branche zu erwirtschaften in der Lage ist. Voraussetzung für den Anspruch ist, dass sich der Bewilligungsinhaber auch am Konzessionsverfahren beteiligt, dabei aber unterliegt und der Kanton oder ein anderer Privater die Bodenschätze auch tatsächlich abbaut oder die Rechte dazu übertragen erhält.

Abs. 2 stellt klar, dass der Anspruch unverzinslich und erst dann geschuldet ist, wenn die Konzessionsverfügung rechtskräftig ist und entsprechend der Konzessionsempfänger feststeht.

Nach Abs. 3 entfällt der Ausgleichsanspruch ohne weiteres, wenn eine Nutzung bzw. ein Abbau aufgrund von gesetzlichen Hindernissen, aus Sicherheitsgründen oder anderen überwiegenden öffentlichen Interessen nicht konzidiert werden kann.

Art. 12 Übertragung

Die Übertragung einer Bewilligung oder Konzession von einem Bewilligungs- oder Konzessionsinhaber auf einen anderen bedarf der Genehmigung der Standeskommission. Es soll geprüft werden, ob der Erwerber Gewähr für die Einhaltung der Bewilligungs- und Konzessionsvoraussetzungen bzw. -auflagen bietet.

Art. 13 Erlöschen, Verzicht und Entzug

Ohne weitere Voraussetzungen fällt das eingeräumte Recht dahin, wenn die Bewilligungs- oder Konzessionsdauer abgelaufen ist, die in einer Bewilligung oder Konzession eingeräumten Fristen trotz einmaliger schriftlicher Mahnung nicht eingehalten werden, die Arbeiten zwei Jahre nach Bewilligungs- oder Konzessionserteilung nicht aufgenommen werden oder während mehr als zwei Jahren ruhen. Es sollen keine Bewilligungen oder Konzessionen auf Vorrat beschafft werden. Da der Kanton einen Bewilligungsinhaber oder Konzessionär allerdings nicht gegen dessen Willen zum Tätigwerden zwingen können soll, muss ein ausdrücklich erklärter Verzicht möglich sein. Der Verzicht ist voraussetzungslos, muss allerdings unbedingt und umfassend erfolgen. Für einen bloss teilweisen Verzicht braucht es hingegen das Zugeständnis der Standeskommission, da es letztendlich einer Änderung der Bewilligung bzw. Konzession gleichkommt.

Abs. 3 regelt die Tatbestände, welche zu einem Entzug der Bewilligung oder Konzession führen können. Eine rechtsmissbräuchliche Erlangung der Konzession mittels falscher Angaben soll immer zu einem Entzug der Konzession führen. Gleiches gilt für den Fall, dass Bewilligungs- oder Konzessionsbestimmungen trotz schriftlicher Mahnung verletzt werden - bspw. wenn Gebühren nicht bezahlt werden. Letztlich soll auch ein Rechtsverstoss oder die Gefährdung von Polizeigütern wie Leib und Leben, die Gesundheit, die öffentliche Ruhe und Ordnung oder Eigentum mit einem Entzug sanktioniert werden.

Der Entzug einer Bewilligung oder Konzession erfolgt entschädigungslos. Zudem hält Abs. 5 fest, dass ein Aufrechterhalten der Nutzung nach dem Ablauf der Konzessionsdauer nur dann möglich ist, indem ein neues Gesuch gestellt wird. Um eine Unterbrechung der Nutzung zu vermeiden, ist dabei die Zeit für die Bearbeitung beim Kanton durch den Gesuchsteller zu berücksichtigen und das neue Gesuch frühzeitig zu stellen.

Art. 14 Widerruf

Öffentliche Interessen, welche einen Widerruf im Sinne von Abs. 1 rechtfertigen können, liegen beispielsweise vor, wenn das Leben oder die Gesundheit von Menschen, die öffentliche Ordnung oder die Unversehrtheit von wichtigen Ressourcen wie dem Grundwasser nicht länger gewährleistet sind.

Bei einem Widerruf ist der Konzessionär zu entschädigen, wobei sich das Verfahren nach dem Enteignungsgesetz (EntG) richtet. Zudem sind die Voraussetzungen gemäss Art. 26 und 36 der Bundesverfassung einzuhalten. So ist insbesondere der Grundsatz der Verhältnismässigkeit strikt einzuhalten. Der Kerngehalt der Grundrechte (insbesondere der Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 der Bundesverfassung), in welchen der Staat unter keinen Umständen eingreifen kann, verbietet zudem eine Verstaatlichung eines Konzessionärs.

Art. 15 Heimfall

In der Bewilligung oder Konzession kann der Kanton anordnen, dass die Bauten und Anlagen nach dem Ablauf der Nutzung unentgeltlich an ihn fallen. Damit der Inhaber der Bewilligung oder Konzession bis zum Ablauf der Bewilligung oder Konzession die Bauten und Anlagen hinreichend unterhält, sind diese gemäss Abs. 2 von Gesetzes wegen im betriebsfähigen Zustand zu erhalten. Abs. 3 regelt den Fall, in dem der Kanton die Bauten und Anlagen nach der Bewilligungs- oder Konzessionsdauer nicht an sich ziehen will, sondern dem Inhaber eine neue Bewilligung oder Konzession erteilt. Dabei kann er auf die Ausübung seines Heimfallrechts verzichten und eine Verzichtsentschädigung verlangen.

III. Verfahren

Art. 16 Verfahren bei Bewilligungen

Bewilligungsgesuche sind dem Bau- und Umweltdepartement mit Plänen, Baubeschrieben und vorhandenen Berechnungen einzureichen. Das Departement holt bei betroffenen Amtsstellen (beispielsweise dem Amt für Umwelt oder dem Oberforstamt), Bezirken oder der Feuerschaugemeinde Stellungnahmen ein. Ein Auflageverfahren findet nicht statt. Der Entscheid über das Bewilligungsgesuch obliegt der Standeskommission.

Da eine Nutzung des Untergrundes wohl in allen Fällen auch anderer Bewilligungen - meist Baubewilligungen, Bewilligungen aufgrund der Gewässerschutzgesetzgebung etc. - bedarf, ist der Rechtsschutz von betroffenen Kreisen, Anstössern oder Verbänden auf diesem Weg sichergestellt. Ein separates Auflageverfahren nach dem Gesetz über die Nutzung des Untergrundes würde nur zusätzlichen bürokratischen Aufwand generieren. Bei Vorhaben mit geringfügigem Einfluss auf den Untergrund, bei welchen keine anderen Bewilligungen nötig sind, soll auch keine Auflage stattfinden (sofern überhaupt eine Sondernutzung im Sinne des Gesetzes vorliegt).

Art. 17 Verfahren bei Konzessionen

Das Verfahren zur Bewilligungs- und Konzessionserteilung ist weitgehend identisch mit jenem bei Wasserkonzessionen gemäss Art. 79 ff. EG ZGB. Abs. 1 hält zunächst fest, was bei der Gesuchstellung alles einzureichen ist. Die Standeskommission hat nach einer formellen und materiellen Vorprüfung den Eingang des Gesuchs und dessen Umfang im Amtsblatt zu veröffentlichen. Pläne und Baubeschriebe sollen öffentlich zur Einsicht aufgelegt werden.

Ab der Publikation kann jede im Kanton Appenzell I.Rh. wohnhafte Person innerhalb von 30 Tagen ab der Publikation Einsprache gegen die Erteilung der Bewilligung oder Konzession erheben. Die Legitimation soll nicht eingeschränkt werden, so soll explizit jedermann eine Einsprache machen können. Dies fördert die Akzeptanz und Transparenz des Verfahrens. Für ausserkantonale Personen oder andere Verbände richtet sich die Einsprachelegitimation nach Art. 37 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VerwVG). Zur Einsprache ist folglich insbesondere legitimiert, wer in der Sache besonders betroffen ist. Die Einsprachen könnten dabei auch privatrechtlicher Natur sein, indem bspw. die Belastung durch übermässige Einwirkungen auf Privateigentum im Sinne von Art. 684 ZGB gerügt wird. Diese sind dem Vermittler zu übergeben, wobei sich das Verfahren nach der Eidgenössischen Zivilprozessordnung (ZPO) richtet.

Wie bei den Bewilligungen werden betroffene Amtsstellen, Bezirke oder die Feuerschaugemeinde bei der Vergabe von Konzessionen zur Stellungnahme eingeladen.

Innerhalb der Auflagefrist eingegangene Einsprachen sind von der Standeskommission zu behandeln. Die Konzession oder Bewilligung darf nicht erteilt werden, solange nicht alle Einsprachen rechtskräftig erledigt sind.

Sind parallel zum Bewilligungs- oder Konzessionsgesuch weitere Gesuche - beispielsweise Baugesuche - gestellt worden, so sind die Verfahren zu koordinieren. Die Bewilligung bzw. die Konzession soll erst dann erteilt werden, wenn alle übrigen Genehmigungen erteilt sind.

Art. 18 Verfahren bei Monopolkonzessionen

Nachdem der Abbau von Bodenschätzen gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. a unter das Bergregal des Kantons fällt und in diesem Gesetz neu geregelt wird, besteht gemäss Art. 2 Abs. 7 des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt (BGBM) eine Pflicht für kantonale und kommunale Behörden, die Übertragung der Konzession auf private Dritte öffentlich auszuschreiben (Abs. 1). Die Erteilung einer Konzession, welche nicht das Bergregal betrifft (sogenannte Sondernutzungskonzession) bedarf keiner öffentlichen Ausschreibung nach dem BGBM, da Art. 2 Abs. 7 BGBM nur auf die Nutzung kantonaler und kommunaler, nicht aber faktischer Monopole bezieht. Ausschliesslich bei einem realisierten Abbau von Bodenschätzen im Sinne von Art. 3 Abs. 2 ist eine Monopolkonzession nötig. Nicht von der Pflicht erfasst werden folglich die übrigen Nutzungen des Untergrundes wie die Erforschung von Bodenschätzen, die Geothermie, Gasspeicherung, die Erstellung und Nutzung von Lagerinfrastrukturen, geologisch-geophysikalische Untersuchungen oder die Entnahme und der Eintrag von Wärme.

Da das BGBM keine Ausschreibungsmodalitäten vorsieht, richten sich diese nach dem kantonalen Recht. Das Vorhaben wird gemäss Abs. 2 vom Departement im Amtsblatt publiziert. Den Bewerbern setzt es eine Frist von nicht weniger als 60 Tagen, um ein Gesuch um die Erteilung der Konzession einzureichen. Dieses Vorgehen bei der Verleihung von Monopolkonzessionen entspricht jenem in den umliegenden Kantonen.

Gemäss Abs. 3 ist bereits mit den Ausschreibungsunterlagen der Entscheid der Standeskommission über den Ausgleichsanspruch gemäss Art. 11, den der Konzessionär dem Kanton zuhanden des nicht berücksichtigten Exploranden auszurichten hat, bekannt zu machen. Die Bekanntmachung zum Zeitpunkt der Ausschreibung ist wichtig, da es sich beim Ausgleichsanspruch um namhafte Beträge handeln kann und der Bewerber folglich wissen muss, welche Forderungen im Fall der Konzessionserteilung zu erwarten sind.

Weiter hat die Konzessionserteilung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Transparenz, Wettbewerbsneutralität und der Gleichbehandlung zu beachten. Über den Zuschlag entscheidet die Standeskommission.

IV. Haftung und Versicherung

Art. 19 Haftungsausschluss

Die Haftung des Bewilligungsinhabers oder des Konzessionärs ergibt sich aus privatrechtlichen Normen (z.B. Art. 41, 55 und 59 OR, Art. 579 ZGB) oder aus Art. 59a des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG). Da Bewilligungsinhaber oder Konzessionäre keine öffentliche Aufgabe wahrnehmen, besteht keine Haftungsgrundlage des Kantons, weder kausal, primär noch subsidiär. Zudem ist eine Garantenstellung des Kantons im Sinne einer Verpflichtung des Kantons, dafür zu sorgen, dass die Nutzung des Untergrundes keine Schäden verursacht, ausgeschlossen. Wird ein Inhaber einer Konzession oder Bewilligung durch äussere Ereignisse oder das Verhalten Dritter geschädigt, hat er gegenüber dem Kanton keinen Entschädigungsanspruch.

Art. 20 Versicherung

Da eine Konzession im Bereich der Nutzung des Untergrundes mit erheblichen Gefahren (beispielsweise für die Umwelt) verbunden sein kann, sollen sie vom Abschluss einer Versicherung abhängig gemacht werden können. Da eine Versicherung bei Bewilligungen unverhältnismässig wäre oder der Markt für die entsprechenden Tätigkeiten unter Umständen gar keine Versicherungen anbietet, soll die Standeskommission Bewilligungen von der Leistung von einer Sicherheitsleistung abhängig machen können. Vor dem Abschluss der Versicherung oder der Leistung einer adäquaten Sicherheit soll keine gefährliche Tätigkeit ausgeübt werden dürfen. Aufgrund der Tatsache, dass die mit der Nutzung verbundenen Risiken zum Zeitpunkt der Erteilung der Bewilligung oder Konzession nur schwer abzuschätzen sind, kann die Standeskommission, welche auch für die Festsetzung der Höhe der Versicherungssumme oder der Sicherheit verantwortlich ist, diese zu einem späteren Zeitpunkt erhöhen oder herabsetzen. In Abs. 3 wird festgehalten, welche Kosten im Einzelnen mit der Sicherheit gedeckt und damit bei der Berechnung der Höhe der zu leistenden Sicherheit berücksichtigt werden müssen. Bei einer abgeschlossenen Versicherung wird ein Nachweis verlangt, dass die in Abs. 4 verlangten Kostenrisiken vollumfänglich gedeckt sind.

V. Vollzug, Rechtsschutz und Strafbestimmungen

Art. 21 Ausführungsvorschriften und Zuständigkeiten

Abs. 1 stellt die Delegationsgrundlage zum Erlass von weiteren Ausführungsbestimmungen durch den Grossen Rat dar. In möglichen Ausführungsbestimmungen sind bspw. Details zur Bewilligungs- oder Konzessionserteilung, zur öffentlichen Auflage, zu weiteren Verfahrensbestimmungen oder zu den Daten, welche dem Kanton übermittelt werden müssen, zu regeln.

Der Vollzug des Gesetzes obliegt dem Bau- und Umweltdepartement, welches bei Bedarf private Organisationen beiziehen kann.

Art. 22 Verzeichnis der Vorhaben und Daten

Über alle nach diesem Gesetz bewilligten oder konzessionierten Projekte und Unternehmungen im Untergrund soll das Bau- und Umweltdepartement ein Verzeichnis führen. Zudem liegt es im

öffentlichen Interesse, dass die Bohrungen, Bauten und Anlagen vermessen und dokumentiert werden. So soll das Wissen über den Untergrund verbessert werden. Aus diesem Grund haben Bewilligungs- und Konzessionsinhaber dem Kanton alle relevanten Daten über den Untergrund unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Dazu gehören sowohl die Daten als auch deren Auswertungen (interpretierte Daten). Die Daten gehen in das Eigentum des Kantons über, was Ausfluss des Eigentums des Kantons am Untergrund ist. Da der Kanton Eigentümer der Daten wird, kann er diese Dritten gegen ein Entgelt überlassen. Letzteres fällt dem Kanton zu und soll dessen Kosten für die Generierung der Daten und die Umtriebe der Bereitstellung decken.

Art. 23 Enteignungsrecht

Da der Zugang zum Untergrund in aller Regel nur über die Oberfläche erfolgen kann, muss dieser Zugang geregelt werden. Idealerweise wird dieser Zugang mittels einer vertraglichen Abmachung (Dienstbarkeit) zwischen dem künftigen Bewilligungsinhaber oder Konzessionär und dem Grundeigentümer sichergestellt. Sofern diese Verhandlungen scheitern und die beabsichtigte Nutzung des Untergrundes im öffentlichen Interesse liegt, erteilt die Standeskommission dem Gesuchsteller mit der Bewilligung oder Konzession das für die Ausübung erforderliche Enteignungsrecht. Dieses kann nur dann erteilt werden, wenn die Vorgaben der Bundesgesetzgebung - insbesondere des bürgerlichen Bodenrechts - eingehalten werden.

Findet keine Enteignung statt, dem Grundeigentümer aber wesentliche Nutzungsbefugnisse für mehr als drei Jahre entzogen werden oder wenn der Boden für den bisherigen Bewirtschaftungszweck dauernd unbrauchbar geworden ist, kann ein Grundeigentümer verlangen, dass der Inhaber einer Bewilligung oder Konzession das Grundstück übernimmt.

Die Modalitäten der Enteignung regelt das kantonale Enteignungsgesetz (EntG). So soll insbesondere die Höhe der Entschädigung nach den Regeln des Enteignungsgesetzes festgelegt werden (Art. 5 ff. EntG).

Art. 24 Grenzüberschreitende Vorhaben

Da Nutzungen des Untergrundes vor Kantonsgrenzen keinen Halt machen, müssen sie unter Umständen mit Nachbarkantonen koordiniert werden. Zudem sollen gewonnene Daten sowohl mit den Nachbarkantonen und dem Bund ausgetauscht werden, dies wiederum in der Bestrebung, das Informationsnetz über den Untergrund möglichst dicht zu gestalten und das Wissen über den Untergrund möglichst breit zu streuen. Abs. 3 hält fest, dass bei einem grenzüberschreitenden Projekt die Behörde desjenigen Kantons federführend sein soll, in welchem die oberirdische Erschliessungsanlage gelegen ist.

Art. 25 Strafbestimmungen

Gemäss Art. 335 StGB ist der Kanton befugt, Widerhandlungen gegen kantonales Verwaltungsrecht mit Sanktionen zu bedrohen. Er darf sowohl Übertretungs- wie auch Vergehenstatbestände schaffen. Das Strafmass ist mit einer Maximalbusse von Fr. 250'000.-- (bei Fahrlässigkeit Fr. 100'000.--, Abs. 2) relativ hoch. Der gewählte Strafrahmen rechtfertigt sich mit der hohen Gefahrenlage und den zu schützenden Rechtsgütern. Die widerrechtlichen Handlungen, welche zu einer Busse führen können, sind in Abs. 1 aufgeführt.

Zu unterschiedlichen Bestimmungen des gemeinen Strafrechts können sich dabei Konkurrenzen ergeben, so beispielsweise zu Art. 144 (Sachbeschädigung), Art. 227 (Verursachen einer Überschwemmung oder eines Einsturzes), Art. 234 (Verunreinigung von Trinkwasser) oder

Art. 251 StGB (Urkundenfälschung). In Abs. 3 wird sodann der Grundsatz von Art. 102 StGB zur strafrechtlichen Verwaltung innerhalb eines Unternehmens rezipiert.

Die schweizerische Strafprozessordnung (StPO) findet auf die Verfolgung von Straftaten des Bundesrechts Anwendung. Sofern die Kantone allerdings die StPO als anwendbar erklären, so gilt letztere als ergänzendes kantonales Recht (so in Abs. 4). Die Zuständigkeiten regelt das Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO).

VI. Schluss und Übergangsbestimmungen

Art. 26 Bisherige Nutzungen

Bei einer bestehenden Nutzung des Untergrundes ohne Bewilligung oder Konzession soll innerhalb eines Jahres ab Inkrafttreten des Gesetzes die erforderliche Bewilligung oder Konzession beantragt werden. Bestehende Bewilligungen oder Konzessionen unterstehen ab Inkrafttreten dem neuen Gesetz. Der Standeskommission sind keine bestehenden Nutzungen des Untergrundes bekannt.

Art. 27 Laufende Verfahren

Die Bestimmungen des neuen Gesetzes finden auch auf laufende Verfahren Anwendung, sofern die zuständige Behörde noch nicht entschieden hat. An den Zuständigkeiten sollte sich allerdings nichts ändern.

Art. 28 Inkrafttreten

Das Inkrafttreten erfolgt per 1. Januar 2019. Der Vollständigkeit halber sei angeführt, dass keine anderen kantonalen Erlasse abgeändert oder aufgehoben werden müssen.