

Finanz- und Kirchendirektion, Rheinstrasse 33b, 4410 Liestal

Gemeinderat Muttenz
Kirchplatz 3
4132 Muttenz

Liestal, 2. September 2022

Konzessionsvertrag mit der Schweizer Salinen AG; Besprechung vom 8. August 2022

Sehr geehrte Gemeinderätinnen, sehr geehrte Gemeinderäte

Mit Schreiben vom 29. April 2022 haben Sie uns über den Umstand informiert, dass die Einwohnergemeindeversammlung Muttenz am 21. Oktober 2021 einen selbständigen Antrag gemäss § 68 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt; SGS 180) für erheblich erklärt hat. Mit diesem für erheblich erklärten selbständigen Antrag möchten die stimmberechtigten Unterzeichnenden die Gemeinde Muttenz verpflichten, mit dem Kanton Basel-Landschaft einen reglements wesentlichen Vertrag abzuschliessen, in dem festgehalten werden soll, dass der Kanton für alle Schäden aus dem Salzabbau aufkommt. Um den selbständigen Antrag umzusetzen, haben Sie uns angeboten, die Möglichkeiten eines Vertragsabschlusses zwischen der Gemeinde Muttenz sowie dem Kanton Basel-Landschaft informell zu besprechen.

1. Ergebnis des Treffens vom 8. August 2022

In der Folge fand am 8. August 2022 in den Räumlichkeiten der Bau- und Umweltschutzdirektion ein Treffen zwischen Vertretern der Einwohner- und Bürgergemeinde Muttenz sowie Vertretern der Bau- und Umweltschutzdirektion und der Finanz- und Kirchendirektion statt. Anlässlich dieser Sitzung wurde von Seiten des Kantons informiert, dass es keine rechtliche Grundlage für die Übernahme des Haftungsrisikos durch den Kanton gibt. Deshalb kann kein Vertrag mit der Gemeinde Muttenz abgeschlossen und demzufolge das Anliegen der stimmberechtigten Unterzeichnenden nicht umgesetzt werden. Von Kantonsseite wurde aber die Bereitschaft signalisiert, eine Auslegung betreffend die haftungsrechtliche Situation bzgl. allfälliger Schäden aus dem Salzabbau vorzunehmen. Im Nachfolgenden werden dabei in konziser Weise drei Szenarien (Situation mit aktuellem/zukünftigem Konzessionsvertrag, Situation bei Auslaufen des Konzessionsvertrags) beleuchtet. Gerne möchten wir an dieser Stelle darauf hinweisen, dass es sich hierbei um eine rechtliche Einschätzung handelt, welche ohne Gewähr erfolgt.

2. Haftung für Schäden gemäss Konzessionsvertrag

2.1. Geltender Konzessionsvertrag (bis 31. Dezember 2025)

Mit Abschluss des Vertrags zwischen dem Kanton Basel-Landschaft und den Vereinigten Schweizerischen Rheinsalinen über die Rechte an den Salzlagern und Solen im Kanton Basel-Landschaft

(Konzessionsvertrag; SGS 381.2) hat der Kanton Basel-Landschaft durch Konzession der Schweizer Salinen AG das alleinige und ausschliessliche Ausbeutungsrecht im Bereich der Ausbeutung der Salzvorkommen übertragen (vgl. § 1 Abs. 2 des Konzessionsvertrags). Neben der eigentlichen Verleihung der Konzession regelt der fragliche Konzessionsvertrag unter anderem auch die Pflichten der Konzessionärin sowie die Haftung. Nach der Bestimmung in § 5 Abs. 1 des Konzessionsvertrags haftet ausschliesslich die Saline für alle Schäden und Ansprüche, welche dem Kanton oder Dritten durch die Ausübung der Konzessionsrechte, insbesondere durch Bohrungen, Auslaugungen und Senkungen entstehen. § 5 Abs. 2 des Konzessionsvertrags enthält einen Vorbehalt, wonach die Salinen grundsätzlich jede Haftung ablehnt für Senkungsschäden, die an Bauten und Installationen aller Art entstehen könnten, welche trotz Kenntnis der Senkungsrisiken auf ihr gehörendem oder ihr enteignetem Land errichtet wurden. Der bis am 31. Dezember 2025 gültige Konzessionsvertrag hält fest, dass grundsätzlich ausschliesslich die Salinen für Schäden und Ansprüche aus der Ausübung der Konzessionsrechte haften.

2.2. Verlängerter Konzessionsvertrag (ab 1. Januar 2026)

Bei der Ausarbeitung des revidierten Konzessionsvertrags wurde § 5 um einen dritten Absatz erweitert. Demzufolge «stellt die Saline sicher, dass der Betrieb, die Nachsorge und der Rückbau der für die konzessionierte Nutzung notwendigen Anlagen zur Förderung und zum Transport von Sole finanziert und Haftungsrisiken hinreichend abgesichert sind. Der Kanton kann entsprechende Sicherstellung verlangen.» Der Kanton hat dabei bereits von der «kann»-Bestimmung in § 5 Abs. 3 Satz 2 Gebrauch gemacht, indem das Konzept zu den finanziellen Sicherheiten vom 31. Mai 2021 verabschiedet wurde. Infolgedessen tätigt die Schweizer Salinen AG einerseits Rückstellungen in Höhe von aktuell 26 Millionen Franken, um die Kosten für die Nachsorgeverpflichtungen sicherzustellen (Gesamtbetrag für die Kantone BL und AG). Damit diese Kosten auch im Falle eines Konkurses gedeckt sind, bestellt die Schweizer Salinen AG einerseits gegenüber den Kantonen Aargau und Basel-Landschaft auch Grundpfandrechte auf nicht betriebsnotwendige Liegenschaften. Andererseits schliesst die Schweizer Salinen AG eine umfassend ausgestaltete Versicherung von Störfallrisiken ab.

Eine Verlängerung des Konzessionsvertrags würde somit eine erhebliche Verbesserung mit sich bringen, da die Saline über den Betrieb der Bohrfelder bzw. über die Dauer ihres Bestandes hinaus von Vertrags wegen präventive Vorkehrungen treffen müsste. Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass im modifizierten Konzessionsvertrag die Überwachungs- und Nachsorgepflichten in einer eigenen Bestimmung geregelt werden (§ 6a). Mit dieser Bestimmung werden gegenüber der Schweizer Salinen AG umfassende Überwachungs-, Dokumentations- und Nachsorgepflichten angeordnet, sowohl für die Betriebs- als auch für die Nachsorgephase. Eine Nichtverlängerung der Konzession hätte neben den wirtschaftlichen Risiken (Schliessung der Saline Schweizerhalle, Wegfall der regionalen Wertschöpfung inkl. Steuerzahlungen) und der Gefährdung der Versorgungssicherheit zur Folge, dass die zusätzlichen Pflichten zur Überwachung und Nachsorge sowie die finanzielle Sicherstellung wegfallen würden.

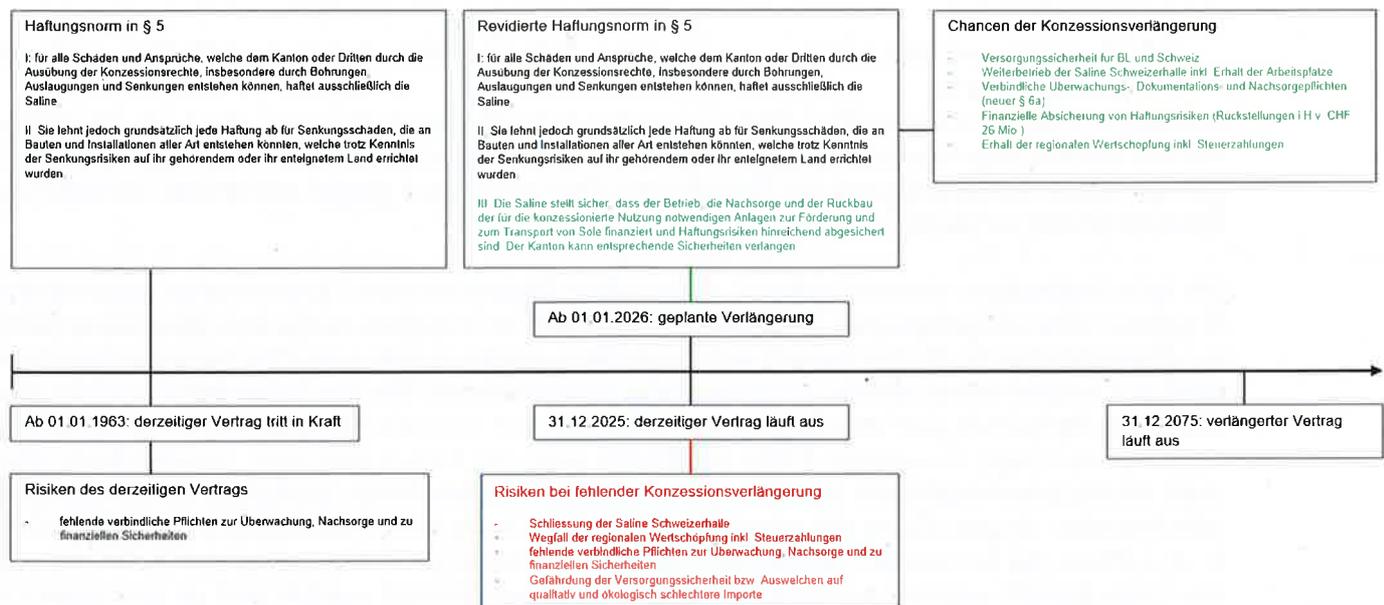
2.3. Kein Salzabbau ohne Bewilligung

Auch ist darauf hinzuweisen, dass die Verlängerung der Konzession für die Schweizer Salinen AG nicht per se bedeutet, dass sie Salz abbauen darf. Für den Salzabbau bedarf es, je nach Sachlage, diverser technischer und baulicher Massnahmen. Derartige Vorkehrungen tangieren in wesentlicher Weise Aspekte des Umweltschutzes, weshalb die Schweizer Salinen AG nicht ohne konkrete Bewilligungen tätig werden kann. Diese Unterscheidung zwischen Konzession und dem Bewilligungserfordernis wird auch nochmals im neuen Konzessionsvertrag klar hervorgehoben.

Hierzu ist im neu eingefügten § 4a festgehalten, dass der Salzabbau und die Schlammverpressung durch die Saline unter dem Vorbehalt der erforderlichen Bewilligungen sowie einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nach jeweils geltendem Recht stehen (Abs. 1). Auch hier zeitigt der neue Konzessionsvertrag wesentliche Verbesserungen.

2.4. Überblick zur Haftung aus Konzessionsvertrag

Illustrativ ergibt sich die folgende Ausgangslage bezüglich des Konzessionsvertrags:



3. Haftung für Schäden im Fall eines Konkurses der Schweizer Salinen AG

Während des Treffens vom 8. August 2022 wurde zudem die Frage aufgeworfen, wer für Schäden aus dem Salzabbau aufzukommen hat, falls die Schweizer Salinen AG Konkurs gehen würde und die getätigten Rückstellungen für eine Schadensbegleichung nicht ausreichen würden. Einleitend lässt sich festhalten, dass es sich bei der Schweizer Salinen AG um eine rein privatrechtlich strukturierte Aktiengesellschaft handelt. Der Kanton hält dabei wie ein Privater eine Beteiligung als Aktionär an der Gesellschaft und geniesst im Vergleich zu einem privaten Investor keine Sonderrechte oder -pflichten. Bei einem allfälligen Konkurs der Schweizer Salinen AG gelten für die finanziellen Verpflichtungen dieselben Regeln wie für andere Aktiengesellschaften. Somit haftet nach Art. 620 Abs. 1 Obligationenrecht (OR; SR 220) nur das Gesellschaftsvermögen. Im Nachfolgenden wird daher noch kurz und in allgemeiner Weise auf die möglichen Haftungsgrundlagen eingegangen, jedoch ohne Anspruch auf Vollständigkeit:

3.1. Gefährdungshaftung gemäss Art. 59a Umweltschutzgesetz (USG; SR 814.01)

Gemäss Art. 59a Abs. 1 Satz 1 USG haftet der Inhaber eines Betriebs oder einer Anlage, mit denen eine besondere Gefahr für die Umwelt verbunden ist, für den Schaden aus Einwirkungen, die durch die Verwirklichung dieser Gefahr entstehen. Als Anlage gilt jede künstlich geschaffene Einrichtung, die in fester Beziehung zum Erdboden steht und geeignet ist, die Umwelt zu beeinträchtigen (z. B. auch Bohranlagen und Bohrtürme). Inhaber und Haftender ist, wer einen Betrieb bzw. eine Anlage tatsächlich betreibt, unabhängig von den sachenrechtlichen Besitz- und Eigentumsverhältnissen. Inhaber ist derjenige, auf dessen Rechnung und Gefahr der Betrieb geführt wird, hier also die Schweizer Salinen AG oder allenfalls ein durch sie herangezogener Operateur. Eine

Haftung des Gemeinwesens (Kanton, Gemeinden) kann nach unserer Auffassung nicht erblickt werden.

3.2. Staatshaftung gemäss Haftungsgesetz (SGS 105)

Der Staat haftet gemäss § 3 Abs. 1 Haftungsgesetz für den Schaden, den seine Mitarbeitenden in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeiten Dritten rechtswidrig verursachen. Sofern im Rahmen der rechtsgültigen und rechtskräftigen erteilten Konzession ein Schaden entsteht, dürfte eine Staatshaftung nicht greifen, da es an der erforderlichen Rechtswidrigkeit fehlt.

3.3. Grundeigentümerhaftung gemäss Art. 679 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210)

Gemäss Art. 679 ZGB kann eine Person, welche dadurch geschädigt wird, dass ein Grundeigentümer die seinem Eigentumsrecht durch das Nachbarrecht gezogenen Schranken überschreitet, neben der Klage auf Beseitigung der Schädigung oder auf Schutz gegen drohenden Schaden auch Schadenersatz verlangen.

Die Aktivlegitimation wird weit gefasst. Neben dem Eigentümer sind auch Inhaber beschränkter dinglicher oder obligatorischer Rechte aktivlegitimiert. Im Ergebnis dürfte sich die grosse Mehrheit der Geschädigten (z. B. bei Rissen) auf diese Norm abstützen können. Die Passivlegitimation ist auch auf Inhaber beschränkter dinglicher oder obligatorischer Rechte ausgedehnt, welche die tatsächliche Herrschaft über das Grundstück ausüben, von dem die Immissionen zurückzuführen sind. Für die Frage, in welchen Fällen zusätzlich auch der Eigentümer bzw. Inhaber einer öffentlichen Sache passivlegitimiert ist, stellt die bundesgerichtliche Praxis darauf ab, ob der Eigentümer den Schaden «in Ausübung seiner tatsächlichen Sachherrschaft mitverursacht hat (BGE 104 II 15 E. 4).» Wenn die Schweizer Salinen AG fremde Grundstücke für ihre Bohrungen nutzt, so muss die Frage gestellt werden, an wessen Rechtsposition angeknüpft werden soll: an das Eigentum am Grundstück (an der Erdoberfläche) oder an den mit der Sachherrschaft der Kantone gelegenen tiefen Untergrund unterhalb der privatrechtlichen Eigentumsgrenze.

Sofern die Schäden vom tiefen Untergrund, welcher sich in der Sachherrschaft des Kantons befindet (vgl. Art. 664 Abs. 1 ZGB), heraustreten, so wäre es vorstellbar, dass der Kanton (und nicht die Gemeinde) gemäss Art. 679 ZGB für den Schaden einzustehen hätte. In BGE 119 Ib 334 hat das Bundesgericht entschieden, dass ein Kanton als Eigentümer des Untergrunds haftbar ist für Schäden, welche durch Bauarbeiten im Untergrund auftreten, unabhängig davon, ob der Kanton als Bauherr auftritt oder nicht. Es kann jedoch nicht mit Sicherheit gesagt werden, ob der Kanton in einer solchen Konstellation tatsächlich haftbar wäre, da es seit dem Entscheid aus dem Jahre 1993 keinen vergleichbaren Entscheid gegeben hat. Würde der Schaden von der Erdoberfläche heraustreten, so wäre der jeweilige Grundstückseigentümer haftbar.

3.4. Werkeigentümerhaftung gemäss Art. 58 OR

Gemäss Art. 58 Abs. 1 OR hat der Eigentümer eines Gebäudes oder eines andern Werkes den Schaden zu ersetzen, den diese infolge von fehlerhafter Anlage oder Herstellung oder von mangelhafter Unterhaltung verursachen. Der Erdboden kann dann als Werk qualifiziert werden, wenn er durch menschliche Bearbeitung so umgebildet worden ist, dass er in seiner neuen Gestalt infolge Art der Umformung oder wegen mangelhafter Unterhaltung geeignet ist, Dritte zu schädigen. Dies dürfte jedenfalls auf Bohrlöcher bzw. Kavernen zutreffen. Haftungssubjekt ist der Eigentümer des Werks. Wie auch bei der Grundeigentümerhaftung, wäre es aufgrund der Sachherrschaft des Kantons über den tiefen Untergrund unter Umständen möglich, dass dieser haftbar gemacht werden könnte.

Wir bedauern, dass wir Ihrem Wunsch nach Abschluss einer Vereinbarung nicht nachkommen können. Allerdings sind wir zuversichtlich, dass die Erkenntnisse aus der Sitzung vom 8. August 2022 sowie die Erläuterungen in diesem Schreiben dazu beitragen, dass die erheblichen Vorteile einer Konzessionsverlängerung durch die neu eingefügten Sicherungsinstrumente die Akzeptanz für die Konzessionsverlängerung in der Gemeinde Muttenz fördern. Wir danken Ihnen bei dieser Gelegenheit für den konstruktiven Austausch. Für allfällige Rückfragen zu diesem Thema dürfen Sie selbstverständlich auf uns zukommen.

Mit freundlichen Grüssen



Dr. Anton Lauber
Vorsteher der Finanz- und Kirchendirektion



Isaac Reber
Vorsteher der Bau- und Umweltschutzdirektion