

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

1C 561/2021

Urteil vom 15. August 2023

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Kneubühler, Präsident,  
Bundesrichter Chaix, Haag,  
Gerichtsschreiber Baur.

Verfahrensbeteiligte

A. \_\_\_\_\_,  
vertreten durch Advokat Dr. Caspar Zellweger,  
Beschwerdeführerin,

gegen

Schweizer Salinen AG,  
Schweizerhalle, Rheinstrasse 52, 4133 Pratteln,  
vertreten durch Advokat Dr. Christoph Mettler,  
Beschwerdegegnerin,

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, Regierungsgebäude, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal, vertreten durch die Bau- und Umweltschutzdirektion des Kantons Basel-Landschaft, Rechtsabteilung, Postfach, 4410 Liestal.

Gegenstand  
Baugesuch,

Beschwerde gegen das Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, vom 16. August 2021 (810 21 27).

Sachverhalt:

A.

Der Schweizer Salinen AG steht gemäss einem Konzessionsvertrag mit dem Kanton Basel-Landschaft aus dem Jahr 1962/1963 das alleinige und ausschliessliche Recht zu, im definierten Konzessionsgebiet Salz und Sole auszubeuten. Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft verlängerte diese Konzession im Jahr 2008 bis Ende 2025. Die Salzgewinnung erfolgt durch sog. Solung (Auslaugung). Dabei wird Wasser durch zuvor angefertigte Bohrungen in unterirdische geologische Salzlager gepumpt, wo es sich mit Salz sättigt und in der Folge als Sole gefördert werden kann.

Im Jahr 2001 reichte die Schweizer Salinen AG (damals: Vereinigte Schweizerische Rheinsalinen AG) beim Bauinspektorat des Kantons Basel-Landschaft (BIT) Unterlagen und Pläne für die Erschliessung eines neuen, in der Landwirtschaftszone und im Wald gelegenen Produktionsfeldes im Gebiet "Grosszinggibrunn" in der Gemeinde MuttENZ ein. Geplant war eine Erschliessung in drei Etappen mit insgesamt siebzehn Produktionsbohrungen. Am 2. Juni 2004 bewilligte die Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion des Kantons Basel-Landschaft (heute: Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion [VGD]) die vorübergehende Rodung des vom geplanten

Bauvorhaben betroffenen Waldareals und gab die Rodung für die erste Erschliessungsetappe frei. Die kantonale Bau- und Umweltschutzdirektion (BUD) erteilte für diese Etappe am 14. Juli 2004 die Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG (SR 700) und das BIT gestützt darauf am 23. Juli 2004 die Baugewilligung. Die Arbeiten für die erste Etappe mit sieben Bohrungen wurden im Jahr 2005 ausgeführt.

Im August 2010 reichte die Schweizer Salinen AG (damals: Schweizer Rheinsalinen AG) beim BIT das Baugesuch für die zweite Erschliessungsetappe ein. Diese umfasste die restlichen zehn geplanten Bohrungen, die dazugehörigen erdverlegten Verbindungsleitungen sowie die notwendigen Erschliessungen und Bohrplätze, womit die ursprünglich geplante dritte Erschliessungsetappe obsolet wurde. Am 27. Januar 2011 erteilte die BUD für das Vorhaben, gegen das keine Einsprachen eingegangen waren, die Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG. Gestützt darauf erteilte das BIT am 8. Februar 2011 die Baugewilligung. In der Folge wurden die Arbeiten für die zweite Etappe ausgeführt. Seit 2011 wird im Gebiet Sole gefördert.

B.

Am 25. Juli 2019 gelangte A. \_\_\_\_\_, seit 2009 Eigentümerin des in der Nähe des Produktionsfeldes "Grosszinggibrunn" gelegenen Restaurant- und Reitbetriebs "B. \_\_\_\_\_" (Parzellen Nrn. 1386 und 7188 [Grundbuch Pratteln]) sowie Pächterin von an das fragliche Gebiet angrenzendem Weideland (Parzelle Nr. 7186 [Grundbuch Pratteln]) an die BUD. Sie beantragte den Erlass einer anfechtbaren Feststellungsverfügung, wonach die Ausnahmegewilligung der BUD vom 27. Januar 2011 und die darauf gestützte Baugewilligung des BIT vom 8. Februar 2011 nichtig seien. Ebenfalls am 25. Juli 2019 erhob sie beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft Beschwerde gegen diese beiden Verfügungen und beantragte deren Nichtigkeitserklärung. Am 14. Februar 2020 wies die BUD das Feststellungsbegehren von A. \_\_\_\_\_ ab. Deren dagegen erhobene Beschwerde wies der Regierungsrat am 2. Februar 2021 ab, nachdem er zuvor die beiden bei ihm hängigen Beschwerdeverfahren vereinigt hatte.

C.

Gegen den Beschluss des Regierungsrats gelangte A. \_\_\_\_\_ an das Kantonsgericht Basel-Landschaft. Sie verlangte die Aufhebung des Beschlusses und die Feststellung der Nichtigkeit der fraglichen Verfügungen. Mit Urteil vom 16. August 2021 wies das Kantonsgericht die Beschwerde ab, soweit darauf eingetreten werden könne.

D.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, eventuell subsidiärer Verfassungsbeschwerde, vom 17. September 2021 an das Bundesgericht beantragt A. \_\_\_\_\_, das Urteil des Kantonsgerichts aufzuheben und die Nichtigkeit der beiden erwähnten Verfügungen festzustellen bzw. eventualiter die Sache im Sinne der Erwägungen zur Feststellung der Nichtigkeit dieser Verfügungen an das Kantonsgericht zurückzuweisen.

Die Schweizer Salinen AG beantragt die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Die BUD schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Das Kantonsgericht hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. A. \_\_\_\_\_ hat am 10. Februar 2022 und am 26. Juli 2023 weitere Stellungnahmen eingereicht. Die Schweizer Salinen AG und die BUD haben sich am 2. bzw. 1. März 2022 noch einmal geäussert. Letztere hat zudem am 2. Juni 2023 eine weitere Eingabe gemacht.

Erwägungen:

1.

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid eines oberen Gerichts in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts; ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Gegen den angefochtenen Entscheid steht somit die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (vgl. Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 sowie Art. 90 BGG). Für die eventualiter erhobene subsidiäre Verfassungsbeschwerde besteht demnach kein Raum, weshalb auf die diesbezüglichen Vorbringen der Beschwerdeführerin grundsätzlich nicht weiter einzugehen ist.

Die Beschwerde wurde innert Frist (vgl. Art. 100 Abs. 1 BGG) eingereicht. Ob die Beschwerdeführerin beschwerdebefugt ist, ist umstritten. Auf diese Frage ist nachfolgend näher einzugehen. Dabei ist zu beachten, dass das Bundesgericht die Eintretensvoraussetzungen zwar von Amtes wegen und mit freier Kognition prüft

(vgl. Art. 29 Abs. 1 BGG; BGE 146 II 276 E. 1). Soweit das Vorliegen dieser Voraussetzungen nicht ohne Weiteres ersichtlich ist, obliegt es aber der beschwerdeführenden Person darzutun, dass sie erfüllt sind. Dies gilt namentlich für die Beschwerdelegitimation (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG; BGE 145 I 121 E. 1 mit Hinweisen).

2.

2.1. Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid ein schutzwürdiges Interesse, wie es § 47 Abs. 1 lit. a der Verwaltungsprozessordnung vom 16. Dezember 1993 des Kantons Basel-Landschaft (VPO/BL; SGS 271) für die Befugnis zur verwaltungsgerichtlichen Beschwerde voraussetzt, verneint. Sie ist indes davon ausgegangen, bei Bestehen von Anhaltspunkten, dass eine Verfügung nichtig sein könnte, könne jederzeit von sämtlichen rechtsanwendenden Behörden die Prüfung der Nichtigkeit verlangt werden und liege ein schutzwürdiges Interesse an einer entsprechenden Feststellungsverfügung vor. Mit Blick darauf ist sie inhaltlich auf die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Nichtigkeitsgründe eingegangen und zum Ergebnis gelangt, es seien keine derart schweren Mängel erkennbar, dass gesamthaft betrachtet von der Nichtigkeit der beiden streitbetroffenen Verfügungen auszugehen wäre. Dies führe zur vollumfänglichen Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne.

2.2. Die Beschwerdeführerin rügt die materielle Beurteilung der Vorinstanz in verschiedener Hinsicht als bundesrechtswidrig und beantragt die Aufhebung des angefochtenen Entscheids sowie die Feststellung der Nichtigkeit der fraglichen Verfügungen durch das Bundesgericht oder, nach entsprechender Rückweisung der Sache, die Vorinstanz. Zugunsten der Zulässigkeit ihres Rechtsbegehrens bzw. ihrer Beschwerdebefugnis bringt sie zum einen vor, Nichtigkeit sei nicht nur von Amtes wegen zu beachten, sondern könne von jedermann jederzeit geltend gemacht werden. Zum anderen macht sie geltend, sie sei durch den angefochtenen Entscheid formell und materiell in einer zur Beschwerdelegitimation führenden Weise beschwert. Es gehe in der Sache um Salzbohrungen der Beschwerdegegnerin, die in unmittelbarer Nachbarschaft zu dem in ihrem Eigentum stehenden Restaurant und Reithof "B. \_\_\_\_\_" und angrenzend an das von ihr gepachtete Weideland getätigt würden und massive Auswirkungen auf ihr Eigentum und Pachtland hätten. Sie habe daher ein eigenes, aktuelles und praktisches und damit schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung des vorinstanzlichen Urteils. Dieses Interesse bestehe im praktischen Nutzen, der ihr durch die Aufhebung des Entscheids entstehe, da damit feststünde, dass die Beschwerdegegnerin die Bohrungen ohne gültige Bewilligung durchführe.

2.3. Die Beschwerdegegnerin und die BUD bestreiten die Legitimation der Beschwerdeführerin. Erstere macht geltend, könne die rechtliche oder tatsächliche Situation durch den Ausgang des Verfahrens nicht in relevanter Weise beeinflusst werden, bestehe kein Rechtsschutzinteresse. Die aufgrund der streitbetroffenen Bewilligungen der BUD und des BIT ausgeführten Bohr- und Bauarbeiten sowie Rodungen seien bereits vor Jahren abgeschlossen worden. In der schon seit mehreren Jahren laufenden Betriebsphase fänden keine Bohrungen mehr statt, sondern werde Salz durch Solung abgebaut. Die Beschwerdeführerin zöge aus der beantragten Feststellung der Nichtigkeit der beiden Bewilligungen somit keinen praktischen Nutzen. Sollte sie sich mit den von ihr behaupteten massiven Auswirkungen auf den Salzabbau beziehen, wäre sie damit sodann ebenfalls nicht zu hören, da die Salzabbaukonzession und die damit verbundene unterirdische Salzgewinnung nicht Bestandteil der fraglichen Bewilligungen und daher auch nicht Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens bildeten und eine allfällige Nichtigkeit dieser Bewilligungen auch insofern folgenlos bliebe.

Die BUD verweist auf die Ausführungen zur Beschwerdebefugnis im Sinne von § 47 Abs. 1 lit. a VPO/BL im angefochtenen Entscheid und hält fest, die Vorinstanz habe insbesondere ein schutzwürdiges Interesse der Beschwerdeführerin verneint, da diese bloss die Feststellung der Nichtigkeit, nicht aber die Wiederherstellung des bisherigen Zustands beantragt habe.

2.4.

2.4.1. Nach Art. 89 Abs. 1 BGG ist zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a), durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen

Aufhebung oder Änderung hat (lit. c). Ein schutzwürdiges Interesse im Sinne von Art. 89 Abs. 1 lit. c BGG setzt voraus, dass die beschwerdeführende Person in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache steht. Zudem muss sie aus der Gutheissung der Beschwerde einen praktischen Nutzen ziehen, indem ihre tatsächliche oder rechtliche Situation beeinflusst und ein Nachteil, den der angefochtene Entscheid für sie zur Folge hätte, abgewendet werden kann (BGE 147 I 280 E. 6.2.1; 143 II 506 E. 5.1; 141 II 14 E. 4.4; je mit Hinweisen; 145 II 259 E. 2.3). Das schutzwürdige Interesse muss dabei grundsätzlich im Zeitpunkt der Urteilsfällung noch bestehen (BGE 141 II 14 E. 4.4 mit Hinweisen).

Ein derartiges Rechtsschutzinteresse ist auch dann erforderlich, wenn mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten die Feststellung der Nichtigkeit eines Rechtsakts beantragt wird. Zwar ist die Nichtigkeit jederzeit und von sämtlichen staatlichen Instanzen von Amtes wegen zu beachten und kann sie auch im Rechtsmittelverfahren festgestellt werden (BGE 136 II 415 E. 1.2; 132 II 342 E. 2.1). Auch hat das Bundesgericht - wie die Beschwerdeführerin zutreffend vorbringt - im Urteil 2C 933/2020 vom 17. November 2020 festgehalten, die Nichtigkeit könne von jedermann jederzeit geltend gemacht werden (vgl. E. 2.4). Das bedeutet indes nicht, bei entsprechenden Feststellungsbegehren sei im Unterschied zu anderen Rechtsbegehren von einem Rechtsschutzinteresse der beschwerdeführenden Person im genannten Sinn abzusehen. Nach der bundesgerichtlichen Praxis ist ein solches Interesse vielmehr auch dann Voraussetzung (vgl. BGE 136 II 415 E. 1.2; Urteile 5A 686/2016 vom 28. März 2017 E. 2.1; 1B 85/2015 vom 21. Juli 2015 E. 1.5; 1C 627/2012 vom 24. April 2013 E. 2). Entsprechende Begehren sind im Weiteren als Feststellungsbegehren subsidiär und nur zulässig, wenn das Rechtsschutzinteresse der beschwerdeführenden Person nicht ebenso gut mit einem Leistungs- oder Gestaltungsbegehren gewahrt werden kann (vgl. [allgemein zu Feststellungsbegehren] BGE 126 II 300 E. 2c; 137 II 199 E. 6.5; Urteile 2C 1082/2016 vom 2. Juni 2017 E. 1.2; 2C 517/2009 vom 12. November 2010 E. 1.3; 1C 475/2021 vom 3. November 2022 E. 4.1).

2.4.2. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin ergibt sich die Zulässigkeit ihres Rechtsbegehrens bzw. ihre Beschwerdebefugnis somit nicht bereits daraus, dass sie die Nichtigkeit der beiden streitbetroffenen Verfügungen geltend macht. Erforderlich wäre vielmehr ein Rechtsschutzinteresse im genannten Sinn an der beantragten Feststellung der angeblichen Nichtigkeit dieser Verfügungen. Ein allfälliges Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführerin dürfte zudem nicht ebenso gut mit einem Leistungs- oder Gestaltungsbegehren gewahrt werden können.

Zwar macht die Beschwerdeführerin ein entsprechendes Rechtsschutzinteresse geltend. Auch insofern kann ihr jedoch nicht gefolgt werden. Obschon ihre Ausführungen in der Beschwerde den Anschein erwecken, im Gebiet "Grosszinggibrunn" würden weiterhin Bohrungen durchgeführt, bestreitet sie nicht, dass die mit den beiden streitbetroffenen Verfügungen bewilligten Bohr- und Bauarbeiten sowie die damit im Zusammenhang stehenden Rodungen bereits vor Jahren abgeschlossen wurden und schon seit mehreren Jahren die Betriebsphase läuft, in der Salz durch Solung abgebaut wird. Die beantragte Feststellung der geltend gemachten Nichtigkeit der beiden Verfügungen bzw. Bewilligungen hätte auf die betreffenden Arbeiten dementsprechend keine Auswirkungen mehr. Inwiefern die Beschwerdeführerin aus dem verlangten Feststellungsentscheid dennoch einen praktischen Nutzen ziehen sollte, der ein Rechtsschutzinteresse im Sinne von Art. 89 Abs. 1 lit. c BGG zu begründen vermöchte, ergibt sich aus ihren Vorbringen nicht und ist auch sonst nicht ersichtlich. Daran ändert nichts, dass sie sich mit ihrem Feststellungsbegehren auch in grundsätzlicher Weise gegen die unterirdische Salzgewinnung im fraglichen Gebiet richtet. Insbesondere hätte der beantragte

Feststellungsentscheid nicht bereits zur Folge, dass die Beschwerdegegnerin den Salzabbau mittels Solung im Gebiet "Grosszinggibrunn" einstellen müsste, bildet dieser doch nicht Gegenstand der streitbetroffenen Verfügungen resp. Bewilligungen. Soweit die Beschwerdeführerin die Feststellung der angeblichen Nichtigkeit dieser Verfügungen im Hinblick auf eine allfällige zivil- oder staatshaftungsrechtliche Leistungsklage im Zusammenhang mit den seinerzeitigen Bohr- und Bauarbeiten oder dem gegenwärtigen Salzabbau im betreffenden Gebiet beantragen sollte, wäre ein schutzwürdiges Feststellungsinteresse sodann insbesondere aufgrund der Subsidiarität von Feststellungsbegehren ebenfalls zu verneinen.

2.4.3. Der Beschwerdeführerin mangelt es somit hinsichtlich der beantragten Feststellung der geltend gemachten Nichtigkeit der streitbetroffenen Verfügungen bzw. ihres Rechtsbegehrens an einem Rechtsschutzinteresse im Sinne von Art. 89 Abs. 1 lit. c BGG. Sie ist dementsprechend zu diesem Begehren bzw. zur Beschwerde nicht befugt. Dem stehen ihre Vorbringen zur Beschwerdelegitimation nach Art. 115 lit. b BGG (für die eventualiter

erhobene subsidiäre Verfassungsbeschwerde) nicht entgegen. Auch aus diesen Vorbringen ergibt sich, zumal in Berücksichtigung der Subsidiarität von Feststellungsbegehren, nicht, inwiefern die Beschwerdeführerin unter den genannten Umständen aus dem beantragten Feststellungsentscheid einen praktischen Nutzen ziehen sollte, der ein hinreichendes Rechtsschutzinteresse zu begründen vermöchte. Soweit die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend macht, läuft diese Rüge sodann auf eine inhaltliche Kontrolle des vorinstanzlichen Entscheids bezüglich der Frage der Nichtigkeit der streitbetroffenen Verfügungen hinaus. Auch ein auf diese Rüge eingeschränktes Eintreten auf die Beschwerde ungeachtet der fehlenden Legitimation der Beschwerdeführerin in der Sache kommt deshalb nicht in Betracht (vgl. zur sog. Star-Praxis BGE 141 IV 1 E. 1.1 mit Hinweisen; Urteil 1C 145/2022 vom 6. April 2023 E. 1.6).

3.

Nach dem Gesagten kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden.

Bei diesem Verfahrensausgang ist die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG). Sie hat zudem die Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren zu entschädigen (Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 3000.– zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft und dem Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 15. August 2023

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Kneubühler

Der Gerichtsschreiber: Baur