

## Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

---

**Titel:** Beantwortung der Interpellation 2008/219 von Landrat Isaac Reber, Grüne Fraktion, vom 11. September 2008 "Ist die Anwendung bekanntermassen rechtswidriger Praxen ein Kavaliersdelikt?"

**Datum:** 4 November 2008

**Nummer:** 2008-219

**Bemerkungen:** [Verlauf dieses Geschäfts](#)

---

**Links:**

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)

---



2008/219

Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

---

## Vorlage an den Landrat

Beantwortung der Interpellation [2008/219](#) von Landrat Isaac Reber, Grüne Fraktion, vom 11. September 2008 "Ist die Anwendung bekanntermassen rechtswidriger Praxen ein Kavaliersdelikt?"

vom 4. November 2008

Am 11. September 2008 reichte Landrat Isaac Reber unter dem Titel "Ist die Anwendung bekanntermassen rechtswidriger Praxen ein Kavaliersdelikt?" eine Interpellation mit folgendem Wortlaut ein:

*"Seit Inkrafttreten des Bau- und Raumplanungsgesetzes 1998 sind im Kanton Baselland zahlreiche Verkaufseinheiten - vom Tankstellenshop bis zum Aldi - in der Gewerbezone bewilligt worden, obwohl hierfür keine gesetzliche Grundlage bestand.*

*Spätestens mit dem Entscheid Nr. 27 vom 7. Februar 2001 i.S. Einwohnergemeinde A. gegen die Baurekurskommission (BRK) des Verwaltungsgerichts hätte jedoch unmissverständlich klar sein müssen, dass die kantonale Praxis offensichtlich keine Rechtsgrundlage besitzt. Zitat aus dem Urteil:*

***"Aus dem klaren Wortlaut von § 51 Abs. 1 RBG ergibt sich, dass neue Verkaufseinheiten für Waren des täglichen und periodischen Bedarfs bis zu 1'000 m<sup>2</sup> Nettoladenfläche in der Gewerbezone nicht zulässig sind, wird doch gerade diese Zone nicht namentlich aufgeführt. Die wörtliche Auslegung entspricht auch der Systematik der Bestimmung, was sich darin zeigt, dass Verkaufseinheiten mit mehr als 1'000 m<sup>2</sup> Nettoladenfläche in allen Bauzonenarten zugelassen sind."***

*In diesem Sinne bitte ich um die schriftliche Beantwortung der folgenden Fragen:*

- 1. Wurden auch nach Vorliegen des Urteils Nr. 27 vom 7. Februar 2001 des Verwaltungsgerichts weitere Vorhaben bewilligt?*
- 2. Wenn ja, wieviele und welcher Art?*
- 3. Weshalb wurde die nun mit Vorlage 2008-003 vorgelegte Änderung des Bau- und Planungsgesetzes nicht unmittelbar nach dem Verwaltungsgerichtsentscheid in Angriff genommen?"*

## **Der Regierungsrat nimmt dazu wie folgt Stellung:**

### Einleitende Bemerkungen:

Es ist richtig, dass seit Inkrafttreten des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 8. Januar 1998, in Kraft seit 1. Januar 1999, im Gebiet des Kantons Basel-Landschaft neue Verkaufseinheiten für Waren des täglichen und periodischen Bedarfs bis zu 1'000 m<sup>2</sup> Nettoladenfläche auch in Gewerbebezonen bewilligt worden sind.

Nach Auffassung der Verwaltung bildet § 51 des RBG hierfür eine gesetzliche Grundlage, auch wenn die Gewerbebezonen (genauso wie die Industriezonen) in der Aufzählung der dort genannten Zonen (Wohn-, Wohn- und Geschäfts-, Kern- und Zentrumszonen) nicht explizit erwähnt worden sind.

In sämtlichen Protokollen der landrätlichen Behandlung des seinerzeitigen RBG-Entwurfs bis zu dessen finalem Beschluss findet sich nicht eine einzige Fundstelle, welche gegen die Interpretation der Verwaltung sprechen würde.

Hingegen spricht für die Interpretation der Auslegung von § 51 Abs. 1 RBG durch die Verwaltung der seinerzeitige Zweckgedanke der Norm, nämlich den Tendenzen entgegen zu wirken, dass kleinere Verkaufseinheiten des täglichen und periodischen Bedarfs in Ortszentren durch das Entstehen peripher gelegener grösserer Einkaufszentren bedroht werden. Auch die sich am Zweck der Norm orientierende Auslegung, dass kleinere Ladenlokale für den Eigenbedarf der Gewerbebetriebe bzw. für die dort arbeitende Bevölkerung aus mehreren Gründen, insbesondere auch aus Umweltschutzgründen, zweckmässig und sinnvoll sind, spricht für die von der Verwaltung vertretene Auffassung.

Dies alles ändert allerdings nichts daran, dass das Verwaltungsgericht des Kantons Basel-Landschaft (heute: Kantonsgericht) in einem Urteil vom 7. Februar 2001 in Sachen Einwohnergemeinde A. aufgrund der grammatikalischen Auslegung zum Ergebnis gelangt ist, die Aufzählung der Zonen in § 51 Abs. 1 RBG, wo die Gewerbe- und Industriezonen nicht explizit erwähnt werden, sei abschliessend.

### Zu den einzelnen Fragen:

#### Frage 1:

*"Wurden auch nach Vorliegen des Urteils Nr. 27 vom 7. Februar 2001 des Verwaltungsgerichts weitere Vorhaben bewilligt.?"*

Ja.

Frage 2:

*"Wenn ja, wie viele und welcher Art?"*

In Gewerbe- und in Industriezonen wurden seit 2002 insgesamt 23 Ladenlokale unter 1'000 m<sup>2</sup> bewilligt, von denen insgesamt 14 dem Bereich Tankstellenshop / Aldi / Lidl mit Waren des täglichen Bedarfs zugeordnet werden können (praktisch alle Bewilligungen ausser für Aldi und Lidl sind für Läden mit einer Nettoladenfläche unter 500 m<sup>2</sup>). Bei den übrigen Betrieben handelt es sich um Getränke-Märkte, Fleischverarbeitungsbetriebe mit Verkauf, Kiosk, Kleider- und Militärartikel-Shops, Sportartikel- und Schuhshops.

Frage 3:

*"Weshalb wurde die nun mit Vorlage 2008/003 vorgelegte Änderung des Bau- und Planungsgesetzes nicht unmittelbar nach dem Verwaltungsgerichtsentscheid in Angriff genommen?"*

Das Verwaltungsgericht hat sich in seinem Urteil vom 7. Februar 2001 auf die wörtliche Auslegung der Gesetzesbestimmung fokussiert und festgehalten, die dem Wortlaut entsprechende Auslegung, wonach in Gewerbebezonen neue Verkaufseinheiten für Waren des täglichen und periodischen Bedarfs bis 1'000 m<sup>2</sup> Nettoladenfläche nicht zulässig seien, führe nicht zu einem unhaltbaren Ergebnis. In der Tat ist es richtig, dass sich dieses Ergebnis auf den Wortlaut der Bestimmung von § 51 Abs. 1 abstützen lässt.

Die Rechtspraxis kennt aber nicht nur diese vom Verwaltungsgericht angewendete grammatikalische Auslegung, sondern überdies die systematische Auslegung, die historische Auslegung, die zeitgemässe Auslegung und die sog. teleologische Auslegung (Abstellen auf die Zweckvorstellung, die mit einer Rechtsnorm verbunden ist).

Das Bundesgericht hat wiederholt erklärt, es lasse sich bei der Auslegung von Erlassen stets von einem Methodenpluralismus leiten und stelle nur dann allein auf das grammatikalische Element ab, wenn sich daraus zweifellos eine sachlich richtige Lösung ergebe (vergl. u.a. BGE 125 II 179).

Die Verwaltung hat die verschiedenen Auslegungselemente anders gewichtet als das Verwaltungsgericht; insbesondere stand bei der Verwaltung auch der Zweckgedanke des § 51 RBG im Vordergrund, das "Lädelisten" in Ortszentren zu verhindern, ein Zweck, dessen Erreichung durch die Formulierung in § 51 Abs.1 RBG gefördert werden sollte und durch die Bewilligung kleinerer Verkaufsgeschäfte in Gewerbebezonen nicht gefährdet wurde. Diese andere Gewichtung der Auslegungselemente ist keinesfalls unzulässig und schon gar nicht rechtswidrig. Es wurde bundesgerichtlich wiederholt festgehalten, dass eine dauernd entgegen den Wortlaut oder einer anderen Auslegung des Gesetzestextes fortgeführte Verwaltungspraxis der Behörden zulässig ist bei Beachtung der Rechtsgleichheit. Daran hat sich die Verwaltung bei der Gesetzesanwendung gehalten. Zudem stellt ein einziger Gerichtsentscheid zu einer bestimmten Rechtsfrage noch lange keine konstante Rechtspraxis dar. Es wäre durchaus denkbar gewesen, dass das Gericht in einem weiteren Fall zu einem anderen Ergebnis gekommen wäre.

Unter den gegebenen Umständen erschien es damals nicht als absolut vordringlich, aufgrund des verwaltungsgerichtlichen Urteils vom 7. Februar 2001 umgehend eine Anpassung des damals noch neuen RBG zu initialisieren. In sämtlichen der in Antwort 2 hievore genannten Fällen ist es

allerdings nicht mehr zu Einsprachen gekommen, so dass auch das Verwaltungsgericht (heute Kantonsgericht) sich mit dieser Problemstellung seither nie mehr hat auseinandersetzen müssen. Das Ausbleiben von Einsprachen macht immerhin auch deutlich, dass die von der Verwaltung gepflegte Praxis der Auslegung von § 51 Abs. 1 RBG, kleinere Ladengeschäfte für Güter des täglichen und periodischen Bedarfs in Gewerbe- und Industriezonen zuzulassen, auf relativ breite Zustimmung gestossen ist, da von keiner Seite keine grundsätzliche Beanstandung erfolgt ist.

Die Diskrepanz zwischen dem einmaligen Verwaltungsgerichtsurteil und der ständigen Verwaltungspraxis unter Anwendung der Rechtsgleichheit hat die Rechtssicherheit nicht direkt beeinträchtigt (aber das Ergebnis von allfälligen Einsprache- und Beschwerdeentscheiden unsicher gelassen). Erst die seit relativ kurzer Zeit entstandenen Tendenzen im Markt mit Handelsketten, welche sog. "990 m<sup>2</sup>"-Läden betreiben, liessen es als angezeigt erscheinen, dass der Gesetzgeber bei dieser neuen Situation seine Haltung klar äussert, wenn solche Läden in grösserem Umfang auf mehr als 500m<sup>2</sup> Waren des täglichen und periodischen Bedarfs in ihrem Sortiment anbieten. Es wurde deshalb die Gelegenheit genutzt, die Thematik in die entsprechende Landratsvorlage 2008/003 zu integrieren.

Die landrätliche Bau- und Planungskommission ist auf die Lösung zurückgekommen, welche der Regierungsrat in seiner ursprünglichen Vernehmlassungsvorlage unterbreitet hat (Zulässigkeit von Verkaufseinheiten mit Waren des täglichen und periodischen Bedarfs in Gewerbe- und Industriezonen bei einer dafür beanspruchten Nettoladenfläche von 500 m<sup>2</sup>, bei einer Nettoladenfläche für Waren des täglichen und periodischen Bedarfs über 500 m<sup>2</sup> Quartierplanpflicht), wie dem Kommissionsbericht vom 12. September 2008 zu entnehmen ist. Der Landrat hat diese Lösung der Bau- und Planungskommission an seiner Sitzung vom 16. Oktober 2008 mit 74:0 Stimmen beschlossen.

Liestal, 4. November 2008

Im Namen des Regierungsrates  
der Präsident:

Ballmer

der Landschreiber:

Mundschin