Urteilskopf

110 Ia 167

35. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 12. Dezember 1984 i.S. Genossenschaft Migros Basel gegen Gemeinde Arlesheim und Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Eigentumsgarantie, Handels- und Gewerbefreiheit; Ausschluss von Einkaufszentren in den Gewerbezonen.

Die Vorschrift eines kommunalen Zonenreglements, wonach Einkaufszentren und entsprechende Unternehmen in den Gewerbezonen untersagt sind, ist mit den Art. 22ter und 31 BV vereinbar, sofern sie raumplanerisch bedingt ist, im Zielbereich von Art. 22quater BV liegt und die Handels- und Gewerbefreiheit dadurch nicht völlig ihres Gehaltes entleert wird (Bestätigung der Rechtsprechung).

Regeste (fr):
Garantie de la propriété, liberté du commerce et de l'industrie; exclusion des centres commerciaux dans les zones artisanales.

La prescription d'un règlement communal des zones qui interdit les centres commerciaux et les entreprises analogues dans les zones artisanales est compatible avec les art. 22ter et 31 Cst., pour autant qu'elle réponde aux impératifs de l'aménagement du territoire, qu'elle corresponde aux objectifs de l'art. 22quater Cst. et que la liberté du commerce et de l'industrie ne s'en trouve pas vidée de toute sa substance (confirmation de la jurisprudence).

Regesto (it):
Garanzia della proprietà, libertà di commercio e d'industria; esclusione dei centri commerciali dalle zone artigianali.

La disposizione di un regolamento comunale delle zone che vieta i centri commerciali e le imprese analoghe nelle zone artigianali è compatibile con gli art. 22ter e 31 Cost., sempreché corrisponda agli imperativi della pianificazione del territorio e alle finalità dell'art. 22quater Cost., e non privi di qualsiasi contenuto la libertà di commercio e d'industria (conferma della giurisprudenza).

Sachverhalt ab Seite 168

BGE 110 Ia 167 S. 168

Die Genossenschaft Migros Basel ist Eigentümerin der Parzelle Nr. 1127 mit einer Fläche von rund 90'000 m2, des sogenannten Schappe-Areals, in Arlesheim. Sie hatte sich am 29. September 1977 an diesem Grundstück ein Kaufsrecht einräumen lassen, das sie Ende September 1979 ausübte in der Absicht, auf dem Areal ein Einkaufszentrum zu errichten. Am 15. Februar 1980 reichte sie ein Baugesuch für ein solches Zentrum mit einer Ladenfläche von 12'850 m2 ein. Die Gemeindeversammlung Arlesheim beschloss am 28. April 1980, das Zonenreglement mit folgenden Bestimmungen zu ergänzen:
Ziffer 7
Verkaufseinheiten mit einer Nettoladenfläche von 1000 m2 bedürfen des Quartierplanes. Ziffer 8

In allen Gewerbezonen nicht zugelassen sind: Detailverkaufsbetriebe mit intensivem Kundenverkehr wie z.B. Einkaufszentren, Supermärkte, Warenhäuser, Discountbetriebe etc. Dieser Beschluss wurde in der Urnenabstimmung vom 28. September 1980 bestätigt. Am 19. November 1980 hiess die Gemeindeversammlung Arlesheim die revidierte Ortsplanung, bestehend aus Zonenreglement, Zonenplan Baugebiet und Zonenplan Landschaft, gut. Die beiden Ergänzungsbestimmungen waren in das neue Zonenreglement aufgenommen worden, nämlich Ziffer 7 als Ziffer 10.1 Abs. 2 und Ziffer 8 als Ziffer 9.4 Abs. 1. Die revidierten Pläne und Vorschriften wurden vom 12. Januar bis 10. Februar 1981 öffentlich aufgelegt. Die Genossenschaft Migros Basel erhob Einsprache gemäss Baugesetz, mit der sie vor allem die beiden Ergänzungsbestimmungen anfocht. Mit Beschluss vom 9. März 1982 wies der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft die Einsprache ab, soweit er darauf eintreten konnte; gleichzeitig genehmigte er die neuen Zonenvorschriften der Gemeinde Arlesheim, soweit sie die Parzelle Nr. 1127 (Schappe-Areal) betreffen. Die Genossenschaft Migros Basel hat gegen diesen Entscheid des Regierungsrates staatsrechtliche Beschwerde eingereicht.

BGE 110 Ia 167 S. 169

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

7. Die Beschwerdeführerin rügt, die angefochtenen Ergänzungsbestimmungen verletzten die Eigentumsgarantie (Art. 22ter BV) und die Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31 BV). Die fraglichen Vorschriften greifen in diese Grundrechte ein. Beschränkungen des Eigentums sowie der Handels- und Gewerbefreiheit sind zulässig, sofern sie auf gesetzlicher Grundlage beruhen und im öffentlichen Interesse liegen (Art. 22ter Abs. 2 BV; BGE 102 Ia 114). Die Beschwerdeführerin ist der Meinung, diese Voraussetzungen seien im vorliegenden Fall nicht gegeben. Unter dem Gesichtspunkt von Art. 22ter BV bringt sie zudem vor, die Ergänzungsbestimmungen kämen in ihrer Wirkung einer Enteignung gleich, da sie einzelnen Grundeigentümern ein Sonderopfer auferlegten. Wie es sich damit verhält, ist nicht in diesem Verfahren zu untersuchen. Auf die Beschwerde kann insoweit nicht eingetreten werden. a) Das Bundesgericht prüft bei Eingriffen in das Eigentum oder in die Handels- und Gewerbefreiheit die Frage der gesetzlichen Grundlage nur dann frei, wenn es sich um einen besonders schweren Eingriff handelt, andernfalls ist seine Kognition auf Willkür beschränkt (BGE 102 Ia 115 E. 4 mit Hinweisen). Die in der Ergänzungsbestimmung Ziffer 7 angeordnete Quartierplanpflicht für Verkaufseinheiten mit einer Nettoladenfläche von 1000 m2 entspricht der Regelung gemäss den §§ 1 und 3 des Landratsbeschlusses vom 13. März 1975 betreffend die Schaffung neuer Verkaufsflächen. Das Bundesgericht hat bei der verfassungsgerichtlichen Überprüfung jenes Beschlusses festgestellt, die darin vorgesehenen Einschränkungen könnten weder aus der Sicht der Grundeigentümer noch aus jener der betroffenen Handelsunternehmen als besonders schwer betrachtet werden (BGE 102 Ia 115 E. 4). Das gleiche lässt sich hinsichtlich der Ergänzungsbestimmung Ziffer 8 sagen, die in den Gewerbezonen Detailverkaufsbetriebe mit intensivem Kundenverkehr ausschliesst. Dem Grundeigentümer wird damit lediglich die Möglichkeit genommen, auf seinem Land in der Gewerbezone einen derartigen Betrieb zu schaffen; sein Areal bleibt indes weiterhin in der Gewerbezone und kann wie bisher zu gewerblichen Zwecken genutzt werden. Auch aus der Sicht der Handelsunternehmen ist der Eingriff nicht als besonders schwer einzustufen; untersagt sind einzig Detailverkaufsbetriebe mit intensivem Kundenverkehr, und dies bloss in den Gewerbezonen. Es

BGE 110 Ia 167 S. 170

ist demnach nur unter dem Gesichtspunkt der Willkür zu prüfen, ob eine gesetzliche Grundlage für die angefochtenen Vorschriften besteht. Gemäss § 3 BauG sind die Gemeinden befugt, im Rahmen dieses Gesetzes eigene Bauvorschriften zu erlassen, unter Vorbehalt der Genehmigung des Regierungsrates. § 4 BauG bestimmt, dass die Gemeinden im Bereich der Ortsplanung zum Erlass von Zonenplänen sowie der dazugehörenden Reglemente befugt sind. In diesen beiden Vorschriften erblickt der Regierungsrat die gesetzliche Grundlage der umstrittenen Regelung. Die Beschwerdeführerin macht geltend, diese Auffassung beruhe auf einer willkürlichen Auslegung des Baugesetzes. aa) Die Ergänzungsbestimmung Ziffer 8 schliesst in allen Gewerbezonen Detailverkaufsbetriebe mit intensivem Kundenverkehr wie z.B. Einkaufszentren, Supermärkte, Warenhäuser etc. aus. Die Beschwerdeführerin ist zu Unrecht der Meinung, diese Vorschrift gehe "weit über den Rahmen des Baugesetzes hinaus". Es ist zu berücksichtigen, dass den Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft auf dem Gebiet des Bau- und Planungsrechts Autonomie zusteht (BGE 108 Ia 36 mit Hinweis). In Anbetracht dieser weitgehenden Gestaltungsfreiheit, welche die §§ 3 und 4 BauG den Gemeinden im Bereich der Ortsplanung einräumen, konnte der Regierungsrat ohne Willkür annehmen, die Gemeinde Arlesheim sei zum Erlass der umstrittenen Vorschrift berechtigt gewesen. Nach § 25 BauG können die Gemeinden für besondere Bedürfnisse Spezialzonen ausscheiden, und zwar - gemäss § 13 Abs. 1 BauG - im ganzen Gemeindebann. Einkaufszentren stellen besondere, atypische Betriebe dar, die regelmässig raumplanerisch relevante Probleme aufwerfen und daher, wie das Bundesgericht ausführte, "zulässigerweise Gegenstand besonderer Vorschriften sein dürfen" (BGE 102 Ia 117). Wohl ist der Beschwerdeführerin darin beizupflichten, dass das kantonale Recht Einkaufszentren in Gewerbezonen nicht ausdrücklich ausschliesst. Das bedeutet jedoch nicht, dass der in Ziffer 8 vorgesehene Ausschluss unzulässig wäre. Ist die Gemeinde gemäss § 25 BauG befugt, für die besonderen Bedürfnisse grosser Einkaufszentren Spezialzonen auszuscheiden, so kann in vertretbarer Weise angenommen werden, es sei ihr auch nicht verwehrt, derartige Betriebe in den Gewerbezonen zu untersagen. Sie ist freilich an einen kantonalen Regionalplan gebunden, sobald ein solcher vorliegt. Das ist gegenwärtig noch nicht der Fall. Die vom kantonalen Baudirektor geäusserte Absicht, beidseits

der Birs Standorte für Einkaufszentren vorzusehen, hat entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin keineswegs zur Folge, dass der Regierungsrat die Reglementsbestimmung nicht hätte genehmigen dürfen, sagt doch die erwähnte Äusserung nichts über die Grösse der Verkaufsflächen aus. Sollten hingegen in einem regionalen Detailplan grosse Einkaufsflächen auf dem Schappe-Areal vorgesehen werden, so ginge diese kantonale Planung dem Gemeindeverbot vor (§ 43 BauG). Solange aber der Kanton keine verbindliche Regelung getroffen hat, ist es der Gemeinde Arlesheim, wie der Regierungsrat mit Grund erwägen konnte, nicht untersagt, in den Gewerbezonen Detailverkaufsbetriebe mit intensivem Kundenverkehr auszuschliessen. bb) Auch die Ergänzungsvorschrift Ziffer 7, wonach Verkaufseinheiten mit einer Nettoladenfläche von 1000 m2 des Quartierplans bedürfen, lässt sich ohne Willkür auf das Baugesetz (§§ 3 und 4) stützen. Die Beschwerdeführerin glaubt, in Gewerbe- und Industriezonen dürfe die Quartierplanpflicht nicht angeordnet werden, weil das Baugesetz den Gemeinden lediglich gestatte, innerhalb der Kern-, Wohn- und Wohn-/Geschäftszonen Areale für Quartierplanungen auszuscheiden (§ 13 Abs. 2 BauG). Sie übersieht, dass die Gemeinden, wie erwähnt, im ganzen Gemeindebann Spezialzonen bezeichnen können (§ 13 Abs. 1 und § 25 BauG). Sollten entgegen dem primären Zonenzweck grössere Verkaufsflächen in Gewerbe- und Industriezonen aufgrund eines Quartierplans zugelassen werden, so kommt dies im Ergebnis der Schaffung einer Spezialzone gleich, können doch im Quartierplan alle im Zonenplan möglichen Vorschriften erlassen werden (§ 29 Abs. 2 BauG). Der Regierungsrat konnte daher mit Grund erwägen, die Anordnung der Quartierplanpflicht gemäss der Ergänzungsbestimmung Ziffer 7 finde eine ausreichende Grundlage im Baugesetz. Bei dieser Sachlage kann dahingestellt bleiben, ob allenfalls der Landratsbeschluss vom 13. März 1975 eine Grundlage für die genannte Vorschrift bilde, und es braucht auf die entsprechenden Vorbringen der Beschwerdeführerin nicht eingegangen zu werden. Bemerkt sei einzig, dass die Beschwerdeführerin zu Unrecht meint, dem Landratsbeschluss komme heute keine Rechtsverbindlichkeit mehr zu, gilt doch dieser Beschluss - entsprechend seinem § 4 - ausdrücklich "bis zum Inkrafttreten

des definitiven Regionalplanes Siedlung". Nach dem Gesagten ergibt sich, dass die Ergänzungsbestimmungen im Baugesetz eine genügende Grundlage finden. Dies

BGE 110 Ia 167 S. 172

liesse sich übrigens auch dann sagen, wenn das Bundesgericht die Frage der gesetzlichen Grundlage frei hätte prüfen können. b) Es bleibt zu untersuchen, ob die umstrittenen Vorschriften im öffentlichen Interesse liegen. Nach Art. 22ter BV ist grundsätzlich jedes öffentliche Interesse geeignet, einen Eingriff in das Eigentum zu rechtfertigen, sofern das angestrebte Ziel nicht rein fiskalischer Art ist oder gegen andere Verfassungsnormen verstösst. Für Beschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit ist zusätzlich zu beachten, dass dieses Grundrecht den Kantonen Massnahmen mit wirtschaftspolitischer Zielsetzung untersagt (BGE 102 Ia 114 E. 3 mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerin macht geltend, für die angefochtene Regelung, soweit sie das Schappe-Areal betreffe, sei weder unter dem Gesichtspunkt von Art. 22ter BV noch unter jenem des Art. 31 BV ein ausreichendes, ihre Interessen überwiegendes öffentliches Interesse gegeben. Nach ihrer Ansicht eignet sich das Schappe-Areal vorzüglich für ein grosses Einkaufszentrum, wobei sie namentlich auf die gute Erschliessung über die inzwischen erstellte kantonale Hochleistungsstrasse T 18 hinweist. Sie behauptet, das eigentliche Motiv für die Ergänzungsbestimmungen liege "ausschliesslich im Schutz des ortsansässigen Kleingewerbes"; das sei jedoch unzulässige Gewerbepolitik.
aa) Ob eine Eigentumsbeschränkung im öffentlichen Interesse liegt und ob dieses das entgegenstehende private Interesse überwiegt, prüft das Bundesgericht grundsätzlich frei. Es auferlegt sich jedoch Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen Behörden besser kennen und überblicken als das Bundesgericht (BGE 105 Ia 226 mit Hinweisen). Die Gemeinde Arlesheim und der Regierungsrat begründen die angefochtene Regelung mit raumplanerischen Überlegungen. Sie sind der Meinung, die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern sei besser gewährleistet, wenn anstelle weniger Grosszentren mehrere Regional- und Ortszentren mit Einkaufsflächen im Ortskern erstellt werden, wo sie von der ortsansässigen Bevölkerung zum Teil sogar zu Fuss erreicht werden können. Eine solche Erwägung ist keineswegs sachfremd. Sie entspricht den für die Gestaltung der Siedlungen massgebenden Planungsgrundsätzen, verlangt doch Art. 3 Abs. 3 lit. d RPG ausdrücklich, es seien günstige Voraussetzungen für die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sicherzustellen. Wie in dem von der Gemeinde eingeholten Gutachten des ORL-Instituts über die Frage eines Einkaufszentrums auf dem Schappe-Areal

BGE 110 Ia 167 S. 173

ausgeführt wird, verschlechtert ein solches Zentrum die "räumliche Verfügbarkeit von Einkaufsgelegenheiten für den täglichen und häufigen periodischen Bedarf", was sich sowohl für Arlesheim als auch für die umliegenden Gemeinden nachteilig auswirkt. Betroffen wären besonders jene Bewohner, "die über kein Auto verfügen, ärmere Schichten, ältere Leute, Gebrechliche und teilweise Kinder". Derartige versorgungspolitisch unerwünschte Auswirkungen dürfen die Kantone und Gemeinden mit Massnahmen der Raumplanung verhindern (BGE 109 Ia 268 f. E. 4b). Auch der Bundesrat hat dies in seiner Botschaft über die Volksinitiative "zur Sicherung der Versorgung mit lebensnotwendigen Gütern und gegen das Ladensterben" anerkannt (BBl 1982 III S. 283 ff.). Die Gemeinde Arlesheim und der Regierungsrat erachten es sodann als richtig, dass die Gewerbezone handwerklichen und industriellen, nicht übermässig störenden Betrieben zur Verfügung steht. Die Verwendung des Schappe-Areals für derartige Betriebe entspricht - wie im Gutachten zutreffend ausgeführt wird - dem Grundsatz der geordneten Besiedlung des Landes und der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens (Art. 1 RPG; Art. 22quater BV).

Es steht ausser Frage, dass diese Planungsziele, die mit den Ergänzungsbestimmungen angestrebt werden, im öffentlichen Interesse liegen. Dieses überwiegt das private Interesse der Beschwerdeführerin am Bau eines Einkaufszentrums auf dem Schappe-Areal. Zu diesem Projekt wurden im Gutachten des ORL-Instituts erhebliche Vorbehalte angebracht, insbesondere wurde festgehalten, es lasse sich "nicht mit den grundsätzlichen Absichten für die Entwicklung der Gemeinde Arlesheim vereinbaren". Was die Erschliessung betrifft, so scheint die Beschwerdeführerin die Funktion der T 18 zu überwerten. Wohl könnte über diese Strasse das Zentrum leichter erreicht werden; doch vermöchte das nicht auszuschliessen, dass auch die angrenzenden Wohnquartiere mit einer stärkeren Verkehrsbelastung rechnen müssten, allein schon deshalb, weil ein Einkaufszentrum ausserhalb des Ortskerns zum vermehrten Einkaufen mit dem Auto veranlasst. Die Beschwerdeführerin kann sich ferner auch nicht auf das Gebot der Rechtssicherheit berufen, welches verlangt, dass Zonenpläne eine gewisse Beständigkeit aufweisen und daher nur aus gewichtigen Gründen geändert werden (BGE 109 Ia 114 /115 mit Hinweisen). Da die früheren Zonenvorschriften der Gemeinde Arlesheim aus dem Jahre 1964 datierten, musste nach Erlass des kantonalen Baugesetzes

vom 15. Juni 1967 sowie dem Inkrafttreten des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 mit einer Revision der Ortsplanung gerechnet werden, gebietet doch das Raumplanungsgesetz eine regelmässige Überprüfung und nötigenfalls Anpassung der Richt- und Nutzungspläne (Art. 9 Abs. 2 und 3 sowie Art. 21 Abs. 2 RPG). Schliesslich kann das auf die Gewerbezonen begrenzte Verbot von Einkaufszentren auch nicht als unverhältnismässig bezeichnet werden. bb) Aus dem Gesagten ergibt sich, dass der Gemeinde keine unzulässige gewerbepolitische Absicht unterstellt werden kann. Wie dargelegt, sind die hier in Frage stehenden Massnahmen raumplanerisch bedingt und liegen sie im Zielbereich von Art. 22quater BV. Auch wenn solche Vorkehren die gewerblichen und wirtschaftlichen Betätigungsmöglichkeiten beschränken und dementsprechend wirtschaftspolitische Auswirkungen haben können, sind sie mit Art. 31 BV vereinbar, sofern die Handels- und Gewerbefreiheit durch die Beschränkungen nicht völlig ihres Gehaltes entleert wird (BGE 109 Ia 267; BGE 102 Ia 115 /116 E. 5a). Davon kann hier keine Rede sein. Verkaufsflächen des Detailhandels können in der Gemeinde Arlesheim im Ortskern - der entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin vorhanden ist - sowie in den verhältnismässig ausgedehnten Wohn-/Geschäftszonen erstellt werden. Dass ein Einkaufszentrum, wie es die Beschwerdeführerin plant, in den genannten Zonen nicht realisierbar ist, bedeutet keinen Verstoss gegen die Handels- und Gewerbefreiheit. Die Beschwerdeführerin ist in keiner andern Lage als jedes Industrieunternehmen, das seine Bauabsichten lediglich in rechtskräftigen Industriezonen, die keineswegs in jeder Gemeinde vorhanden sind, verwirklichen kann. Das von der Gemeinde für ihre Gewerbezonen ausgesprochene Verbot verletzt die Handels- und Gewerbefreiheit entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin auch nicht deswegen, weil es lediglich Betriebe mit "intensivem Kundenverkehr" trifft. Derartige unbestimmte Rechtsbegriffe kommen namentlich im öffentlichen Bau- und Planungsrecht häufig vor. Sie öffnen keineswegs der Willkür Tür und Tor, vielmehr sind sie verfassungskonform zu interpretieren, wobei ihre Auslegung der richterlichen Kontrolle unterliegt. Die Begrenzung des Verbots auf Betriebe "mit intensivem Kundenverkehr" ist begründet, ist es doch in erster Linie dieser Verkehr, der zu raumplanerisch relevanten Auswirkungen führt.

Die Rüge, die Ergänzungsvorschriften seien mit der Eigentumsgarantie und mit der Handels- und Gewerbefreiheit unvereinbar, erweist sich somit als unbegründet. Die staatsrechtliche Beschwerde ist daher abzuweisen, soweit auf sie eingetreten werden kann.