



**Entscheidung des Kantonsgesichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und  
Verwaltungsrecht**

**vom 25. Januar 2023 (810 22 108)**

---

**Übriges Verwaltungsrecht**

**Brandschutzmassnahmen / Verhältnismässigkeit**

**Besetzung** Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Niklaus Ruckstuhl, Markus Clausen, Daniel Ivanov, Kantonsrichterin Ana Dettwiler, Gerichtsschreiberin Stephanie Schlecht

**Beteiligte** **A.\_\_\_\_ AG**, Beschwerdeführerin, vertreten durch Dr. Pascal Leumann, Advokat

gegen

**Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft**, 4410 Liestal,  
Vorinstanz

**Basellandschaftliche Gebäudeversicherung**, Brandschutz-  
Inspektorat, Beschwerdegegnerin

**Betreff** Brandschutzmassnahmen (RRB Nr. 683 vom 3. Mai 2022)

A. Die A.\_\_\_\_ AG ist Grundeigentümerin der Parzelle Nr. 144, Grundbuch (GB) B.\_\_\_\_. Die Gesellschaft bezweckt den Erwerb und Verkauf sowie die Erstellung, Finanzierung, Vermietung und Verwaltung von Immobilien im In- und Ausland. Am 1. März 2019 führte die Basellandschaftliche Gebäudeversicherung (BGV), Brandschutzinspektorat, nach einem entsprechenden Hinweis der Polizei Basel-Landschaft (Polizei) eine Brandschutzkontrolle im Hauptgebäude an der X.\_\_\_\_strasse 177, Parzelle Nr. 144, GB B.\_\_\_\_, durch, nachdem dort eine Person in alkoholisiertem Zustand auf einer Treppe gestürzt war. Die BGV stellte fest, dass die Personensicherheit im Brandfall nicht gewährleistet sei und verlangte von der A.\_\_\_\_ AG die Erstellung eines Brandschutzkonzeptes bis zum 30. Juni 2019, welches aufzeige, wie die Personensicherheit gewährleistet werden könne (vgl. Bericht vom 11. März 2019 zur brandschutztechnischen Kontrolle vom 1. März 2019).

B. Die A.\_\_\_\_ AG reichte dem Brandschutzinspektorat am 10. Oktober 2019 ein Brandschutzkonzept ein, setzte dieses jedoch nicht um. Nachdem das Brandschutzinspektorat die A.\_\_\_\_ AG am 20. März 2020 erneut aufgefordert hatte, ein Brandschutzkonzept sowie einen Umsetzungsplan einzureichen, teilte die A.\_\_\_\_ AG mit, dass sie die Massnahmen als unverhältnismässig erachte und der Bestandesschutz für bestehende Bauten zu berücksichtigen sei (vgl. Schreiben der A.\_\_\_\_ AG vom 1. Mai 2020). Nachdem sich die weitere Korrespondenz zwischen den Beteiligten als nicht zielführend erwiesen hatte, verlangte die A.\_\_\_\_ AG mit Schreiben vom 16. Oktober 2020 den Erlass einer anfechtbaren Verfügung.

C. Nach Durchführung eines Augenscheins in den Räumlichkeiten der A.\_\_\_\_ AG am 14. Januar 2021 (vgl. Bericht vom 2. Februar 2021 zur brandschutztechnischen Kontrolle vom 14. Januar 2021) verpflichtete die BGV die A.\_\_\_\_ AG mit Verfügung vom 2. Februar 2021 folgende Brandschutzmassnahmen auszuführen:

- a. "Der Feuerwiderstand der Türen aus den Nutzungseinheiten Erdgeschoss bis 5. Obergeschoss zur Treppenanlage ist unbekannt. Es sind VKF-anerkannte EI30-Türen mit Notausgangverschlüssen nach SN EN 179 einzubauen oder es ist mittels gutachterlicher Stellungnahme ein Nachweis zu erbringen, dass die bestehenden Türen den geforderten Feuerwiderstand von EI30 erbringen.
- b. Sämtliche ins Treppenhaus mündende Türen sind mit Türschliessern zu versehen. Türen, welche aus betrieblichen Gründen offengehalten werden, sind zudem mit einer Brandfallsteuerung zu versehen.
- c. Das Lager im 4. OG ist zu räumen und dauerhaft brandlastfrei zu halten.
- d. Im Treppenhaus ist eine Sicherheitsbeleuchtung zu installieren.
- e. Die Fluchtwegbeschilderung bis ins Freie ist mindestens mit nachleuchtenden Rettungswegkennzeichen zu erstellen. In Räumen ohne Tageslicht (z.B. im 1. UG) sind die Rettungszeichen sicherheitsbeleuchtet auszuführen.
- f. Sämtliche Räume in den Nutzungseinheiten, in welchen eine Geschossdecke mit Holz erstellt ist, welche den Feuerwiderstand REI 60 nicht erbringen, sind mit vernetzten Rauchmeldern auszustatten. Die akustische Alarmierung kann lokal erfolgen.
- g. Die Korridore vom 3. - 5. Obergeschoss sind zu räumen und dauerhaft brandlastfrei zu halten.

- h. Der Konzertbereich im 1. Untergeschoss ist gegenüber dem Treppenhaus als separater Brandabschnitt mit Feuerwiderstand EI 60 und einer Türe EI 30 zu trennen sowie in Fluchtrichtung öffnend auszubilden.
- i. Der Heizraum im 1. Untergeschoss ist gegenüber dem Treppenhaus als separater Brandabschnitt mit Feuerwiderstand EI 60 und einer Türe EI 30 zu trennen.
- j. Die Transit-Warmluftleitung der Heizung zum Konzertraum West ist im vertikalen Fluchtweg mit Feuerwiderstand EI 60 zu bekleiden.
- k. Die drei Warmluftleitungen sind vor Eintritt in den vertikalen Fluchtweg, auf der Ebene der Brandabschnittsbildung zwischen Heizraum und Treppenhaus, mit Brandschutzklappen abzutrennen."

Gleichzeitig ordnete die BGV an, dass die Brandschutzmassnahmen a - j bis zum 31. Juli 2021 umzusetzen seien, andernfalls in den über der Treppenanlage West erschlossenen Räumen ein Nutzungsverbot gelte. Weiter verfügte es, dass alternativ bis zum 30. April 2021 dem Brandschutzinspektorat ein Brandschutzkonzept inkl. Terminplan für die Umsetzung, welches die Personensicherheit im Objekt gleichwertig gewährleiste, eingereicht werden könne, wobei der Abschluss der Arbeiten ebenfalls am 31. Juli 2021 erfolgt sein müsse.

D. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat) wies die dagegen von der A.\_\_\_\_ AG mit Eingabe vom 15. März 2021 erhobene Beschwerde mit Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 683 vom 3. Mai 2022 ab. Zur Begründung führte er aus, dass das rechtliche Gehör nicht verletzt worden sei, habe die A.\_\_\_\_ AG doch mehrfach die Gelegenheit erhalten, sich zu äussern, und schliesslich selber den Erlass einer anfechtbaren Verfügung verlangt. Entgegen der Behauptung der A.\_\_\_\_ AG seien die Brandschutzvorschriften der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen (VKF) gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung direkt anwendbar. Die BGV könne gestützt auf § 8 des Gesetzes über die Prävention vor Schäden durch Brand- und gravitative Naturgefahren (Brand- und Naturgefahrenpräventionsgesetz, BNPG) vom 12. Januar 2017 Bauten und Anlagen hinsichtlich der Einhaltung von Brandschutzvorschriften kontrollieren (Abs. 1) und gegebenenfalls die erforderlichen Schutzmassnahmen anordnen (Abs. 2). Zudem dürften die Brandschutzmassnahmen auf Hinweis von Dritten – wie vorliegend von der Polizei – kontrolliert werden. Demzufolge sei eine gesetzliche Grundlage für die verfügten Auflagen vorhanden und die Bestandesgarantie würde dem nicht entgegenstehen. Die angeordneten Brandschutzmassnahmen würden sich überdies als verhältnismässig erweisen.

E. Mit Eingabe vom 16. Mai 2022 erhob die A.\_\_\_\_ AG, vertreten durch Dr. Pascal Leumann, Advokat in Muttenz, Beschwerde beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht). Die Beschwerdeführerin beantragt, es sei die Beschwerde gutzuheissen und der angefochtene RRB aufzuheben; eventualiter sei die Beschwerde teilweise gutzuheissen und sie zu reduzierten, verhältnismässigen Brandschutzmassnahmen im Sinne der Erwägungen zu verpflichten, sofern diese nicht bereits erfolgt seien; subeventualiter sei die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen; unter o/e-Kostenfolge. Die Beschwerdebegründung datiert vom 15. Juli 2022.

F. Die BGV beantragt in ihrer Eingabe vom 8. August 2022 die Abweisung der Beschwerde unter o/e-Kostenfolge.

G. In seiner Vernehmlassung vom 13. September 2022 beantragt der Regierungsrat die kostenfällige Abweisung der Beschwerde.

H. Mit Verfügung vom 11. Oktober 2022 wurde der Fall der Kammer zur Beurteilung überwiesen.

I. Mit Eingabe vom 8. November 2022 reichte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin seine Honorarnote ein.

Das Kantonsgericht zieht **i n E r w ä g u n g** :

1. Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrats die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Da weder ein Ausschlussstatbestand nach § 44 VPO noch ein spezialgesetzlicher Ausschlussstatbestand vorliegt, ist die Zuständigkeit des Kantonsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Angelegenheit gegeben. Die Beschwerdeführerin ist vom angefochtenen Entscheid berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung. Auch die weiteren formellen Voraussetzungen sind erfüllt, so dass auf die Beschwerde einzutreten ist.

2. Mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde können gemäss § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO sämtliche Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden. Die Beurteilung der Angemessenheit ist dem Kantonsgericht – abgesehen von hier nicht vorliegenden Ausnahmefällen – verwehrt (§ 45 lit. c VPO e contrario).

3. Streitgegenstand bildet vorliegend die Frage, ob die BGV die angeordneten Brandschutzmassnahmen zu Recht verfügt hat.

4.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, der vorinstanzliche Entscheid habe sich nicht mit der geltend gemachten Bestandesgarantie für Altbauten auseinandergesetzt und damit die Bestandes- und Eigentumsgarantie verletzt. Gemäss Rechtsprechung und Lehre könne sie sich als Eigentümerin der betroffenen Liegenschaft für den Bestand und die Nutzung der rechtmässig erstellten Baute und zum Schutz ihrer getätigten Investitionen unabhängig von gesetzlichen Regelungen auf die verfassungsrechtlich gewährleistete Bestandesgarantie berufen. Die Bestandesgarantie schütze den Fortbestand der Eigentumsrechte, die ihre Trägerin unter dem bisherigen Recht verwirklicht hat, insbesondere, wenn Anpassungen der Baute mit erheblichen finanziellen Aufwendungen verbunden wären. Die sofortige Anwendung neuer Eigentumsbeschränkungen auf bestehende, nach altem Recht rechtmässig erstellte Bauten sei grundsätzlich unzulässig. Weiter stellt sich die Beschwerdeführerin auf den Standpunkt, dass es an einer ge-

setzlichen Grundlage für die verfügten Brandschutzmassnahmen fehle. Sie führt in diesem Zusammenhang zunächst aus, dass die Baute Nr. 177 auf der Parzelle Nr. 144 sowie die folgenden baulichen Änderungen bewilligt worden seien. Im Baugesuchsverfahren C. \_\_\_\_ betreffend eine Zweckänderung seien Brandschutzaufgaben der BGV als Teil der Baubewilligung am 31. August 2005 verfügt worden. Zwei Jahre später seien im Baugesuchsverfahren D. \_\_\_\_ ein weiteres Mal Brandschutzaufgaben erlassen worden. Das BNPG erfülle zwar die Gesetzesform, welche für einen schweren Eigentumseingriff erforderlich sei, sei jedoch erst am 1. Januar 2018 in Kraft getreten und könne keine rückwirkende Gesetzeswirkung auf bewilligte und erstellte Bauten vor 2018 haben. Auch die Brandschutznorm (BSN) der VKF, soweit diese überhaupt wirksam sei, sehe keine Rückwirkung vor. Sollte die BSN rückwirkend auf die bestehende Baute angewendet werden, so wäre deren Art. 2 Abs. 2 massgebend und dieser sei von der Vorinstanz falsch angewendet worden, weil die Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein müssten, was vorliegend nicht der Fall sei. Schliesslich würden sich die verfügten Brandschutzmassnahmen als unverhältnismässig erweisen.

4.2 Demgegenüber stellt sich der Regierungsrat auf den Standpunkt, feuerpolizeiliche Anordnungen könnten auch ausserhalb eines Baubewilligungsverfahrens statuiert werden, da im Bereich der feuerpolizeilich motivierten Gefahrenabwehr die Bestandesgarantie nicht greife. Eine Bestandesgarantie bestehe einzig für Brandschutzabstände. Demzufolge liege keine Verletzung der Bestandesgarantie für Altbauten vor. Ferner verkenne die Beschwerdeführerin, dass neue und rigidere Bestimmungen auf bestehende, nach altem Recht (rechtmässig) erstellte Bauten angewendet werden dürften, wenn – wie vorliegend – ein gewichtiges öffentliches Interesse dies verlange und das Gebot der Verhältnismässigkeit eingehalten sei. Hinsichtlich der Anwendung der BSN sei festzuhalten, dass die Voraussetzungen von Art. 2 Abs. 2 BSN entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin alternativ erfüllt sein müssten. Somit ermögliche diese Bestimmung, losgelöst von einem Neu- oder Umbauvorhaben brandschutztechnische Verbesserungen anzuordnen, sofern die Gefahr für Personen besonders gross sei.

4.3 Die BGV führt in ihrer Vernehmlassung aus, dass die Besitzstandsgarantie nicht uneingeschränkt gelte, sondern unter den in der Verfassung vorgesehenen Einschränkungen zulässig sei. Bei der Festlegung der verfügten Massnahmen habe sie sich in Berücksichtigung der Besitzstandsgarantie darauf beschränkt, ausschliesslich Massnahmen zur Sicherstellung der Personensicherheit zu verfügen. Ferner sei zu beachten, dass die im Untergeschoss vorgefundene Situation nicht mehr der Plangrundlage des Baugesuchs C. \_\_\_\_ entsprochen habe, seien doch der Heizungsraum und die Heizung bei den Planunterlagen zum Baugesuch nicht eingetragen. Im Übrigen seien die Brandschutzvorschriften direkt anwendbar und würden entgegenstehendem kantonalem Recht vorgehen. Eine Rückwirkung liege nicht vor und überdies seien die VKF-Brandschutzvorschriften 2015 im Kontext mit den Räumlichkeiten "Konzert" weniger streng. § 7 BNPG sehe nicht nur dann Schutzmassnahmen gegen Brandschäden vor, wenn eine Baute oder Anlage erstellt, erweitert, abgeändert oder in der Benützungart geändert werde und dazu eine Baubewilligung oder eine arbeitsgesetzliche Plangenehmigung erforderlich sei, sondern auf Grund des expliziten Vorbehalts in Abs. 2 auch dann, wenn Brandschutzvorschriften nicht eingehalten seien. Die aktuell geltenden Brandschutzvorschriften 2015 würden bezüglich der Fluchtwegsituation und/oder der bestehenden Situation im Untergeschoss ge-

gegenüber den Brandschutzvorschriften 2003 keine materiellen Verschärfungen enthalten. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin sei es somit verhältnismässig, die milderen Brandschutzvorschriften anzuwenden. Die Voraussetzungen von Art. 2 Abs. 2 BSN müssten nicht kumulativ, sondern alternativ erfüllt sein. Aufgrund der fehlenden funktionierenden vertikalen Fluchtwege, welche eine besonders grosse Gefahr für Personen darstellen würden, sei die Voraussetzung gemäss Art. 2 Abs. 2 BSN gegeben. Die verfügten Massnahmen seien verhältnismässig, weshalb auch das Eventualbegehren abzuweisen sei.

5.1 Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung der Eigentumsgarantie in ihrer Erscheinungsform als Bestandesgarantie, d.h. als verfassungsmässigen Schutz der konkreten individuellen Eigentumsrechte. Die Eigentumsgarantie gilt – wie andere Grundrechte – nicht absolut. Für die Einschränkungen der Eigentumsgarantie gelten die Voraussetzungen von Art. 36 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999. Eingriffe in die Eigentumsfreiheit sind mit der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie im Sinne von Art. 26 BV nur vereinbar, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, wobei schwerwiegende Einschränkungen im Gesetz selbst vorgesehen sein müssen, und im öffentlichen Interesse liegen (vgl. Art. 36 Abs. 1 und 2 BV; KLAUS A. VALLENDER/PETER HETTICH, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Auflage, Zürich 2014, N 39 zu Art. 26 BV). Dabei muss das öffentliche Interesse an den Brandschutzmassnahmen gegenüber den entgegenstehenden privaten Interessen überwiegen (BGE 125 I 369 E. 5d; BGE 107 Ib 334 E. 2f.). Eigentumsbeschränkungen müssen ausserdem auch in dem Sinne verhältnismässig sein (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV), dass sich das angestrebte Ziel nicht auch mit weniger weitreichenden Massnahmen ebenso wirkungsvoll verwirklichen lassen kann (BGE 121 I 65 E. 5a/cc). Im Hinblick auf den vorliegenden Fall ist demnach zu prüfen, ob die angeordneten Massnahmen den Anforderungen von Art. 36 BV (genügende gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit) genügen. Eine Massnahme, welche diese Voraussetzungen nicht erfüllt, verletzt die Eigentumsgarantie als Bestandesgarantie (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 2325).

5.2.1 Gemäss § 101 des Raumplanungs- und Baugesetzes (RBG) vom 8. Januar 1998 müssen alle Bauten und Anlagen entsprechend ihrem Zweck die notwendige Standfestigkeit aufweisen und den Anforderungen der Hygiene, der Sicherheit, des Umweltschutzes, des Gewässerschutzes, der Energienutzung, des Schutzes vor gravitativen Naturgefahren sowie den arbeits-, feuer- und gewerbepolizeilichen Vorschriften genügen (Abs. 1); insbesondere sind verhältnismässige Massnahmen, die vor den Auswirkungen von gravitativen Naturgefahren nachhaltig schützen, bei Neubauten sowie bei naturgefahrrelevanten Umbauten bestehender Bauten und Anlagen zu planen und realisieren (lit. c). Die Anforderungen des Brandschutzes und des Schutzes vor Schäden durch gravitative Naturgefahren richten sich nach der Gesetzgebung über die Brand- und Naturschutzprävention (§ 101 Abs. 2<sup>bis</sup> RBG). Gemäss § 7 BNPG werden Schutzmassnahmen gegen Brandschäden angeordnet, wenn eine Baute oder Anlage erstellt, erweitert, abgeändert oder in der Benützungsort geändert wird und dazu eine Baubewilligung oder eine arbeitsgesetzliche Plangenehmigung erforderlich ist (Abs. 1). Vorbehalten bleibt § 8 Abs. 2 BNPG (Abs. 2). Nach § 8 BNPG kann die BGV Bauten und Anlagen hinsichtlich der Ein-

haltung von Brandschutzvorschriften kontrollieren (Abs. 1); sind Brandschutzvorschriften nicht eingehalten, ordnet die BGV die erforderlichen Schutzmassnahmen an (Abs. 2). Dieser Vorbehalt bedeutet, dass nicht nur bei der bewilligungspflichtigen Erstellung oder Veränderung von Gebäuden und Anlagen Schutzmassnahmen gegen Brandschäden angeordnet werden können, sondern auch bei bestehenden Gebäuden und Anlagen, wenn Brandschutzvorschriften nicht eingehalten sind. Damit wird der präventive Schutz vor Brandschäden, welcher dauernd und nicht nur im Zeitpunkt der Bewilligung gewährleistet sein muss, sichergestellt (vgl. Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft vom 15. Dezember 2015 [2015-434] betreffend Gesetz über die Brand- und Elementarschäden [BEPG], S. 39). Die Einhaltung der Brandschutzvorschriften kann durch die BGV im Rahmen von Abnahmeprotokollen kontrolliert werden oder wenn sie eine entsprechende Meldung von Dritten erhält. Die BGV durfte somit – nachdem sie eine entsprechende Meldung der Polizei erhalten hatte – die Räumlichkeiten der Beschwerdeführerin hinsichtlich der Einhaltung der Brandschutzvorschriften überprüfen. Mit den genannten Bestimmungen wird der präventive Schutz vor Brandschäden, welcher insbesondere den Personenschutz bezweckt, gewährleistet.

5.2.2 Seit dem 1. Januar 2005 gelten schweizweit die BSN und die Brandschutzrichtlinien (BSR), die das "Interkantonale Organ Technische Handelshemmnisse" (IOTH) gestützt auf Art. 6 der Interkantonalen Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse vom 23. Oktober 1998 (IVTH) für verbindlich erklärt hat. Diese Vorschriften gelten kraft Verweis in § 4 Abs. 1 BNPG auch für den Kanton Basel-Landschaft. Die BSN und die BSR der VKF bilden zusammen die Brandschutzvorschriften. Die BSN setzt den Rahmen für den allgemeinen, baulichen, technischen und organisatorischen sowie den damit verbundenen abwehrenden Brandschutz. Sie bestimmt die geltenden Sicherheitsstandards. Die BSR ergänzen mit detaillierten Anforderungen und Massnahmen die in der BSN gesetzten Vorgaben (Art. 4 - 6 BSN; § 5 Abs. 1 der Verordnung über die Prävention vor Schäden durch Brand- und gravitative Naturgefahren [Brand- und Naturgefahrenpräventionsverordnung, BNPV] vom 29. August 2017; vgl. CHRISTOPH FRITZSCHE/PETER BÖSCH/THOMAS WIPF/DANIEL KUNZ, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. Auflage, Wädenswil 2019, S. 1322 f.). Die Brandschutzvorschriften sind für alle Kantone verbindlich (vgl. Art. 61 Abs. 1 BSN). Die BSN ist folglich direkt anwendbar – unabhängig davon, ob das kantonale Recht darauf verweist (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C\_328/2018 vom 12. April 2019 E. 1.2.2 und 1C\_303/2010 vom 28. September 2010 E. 2.1; Entscheid des Kantons- und Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen [B 2013/257] vom 28. April 2015 E. 4.3.2). Das IOTH hat die revidierten Brandschutzvorschriften am 18. September 2014 für verbindlich erklärt und auf den 1. Januar 2015 in Kraft gesetzt. Die Brandschutzvorschriften bezwecken den Schutz von Personen, Tieren und Sachen vor den Gefahren und Auswirkungen von Bränden und Explosionen (Art. 1 Abs. 1 BSN). Gemäss Art. 2 Abs. 2 BSN sind bestehende Bauten und Anlagen verhältnismässig an die Brandschutzvorschriften anzupassen, wenn: wesentliche bauliche oder betriebliche Veränderungen, Erweiterungen oder Nutzungsänderungen vorgenommen werden (lit. a); die Gefahr für Personen besonders gross ist (lit. b). Mit den soeben zitierten Bestimmungen sowie der BSN besteht somit eine genügende gesetzliche Grundlage für eine Einschränkung der von Art. 26 Abs. 1 BV geschützten Befugnisse der Beschwerdeführerin.

5.2.3 Gemäss Art. 2 Abs. 2 BSN sind bestehende Bauten und Anlagen verhältnismässig an die Brandschutzvorschriften anzupassen, wenn: wesentliche bauliche oder betriebliche Veränderungen, Erweiterungen oder Nutzungsänderungen vorgenommen werden (lit. a); die Gefahr für Personen besonders gross ist (lit. b). Die Beschwerdeführerin macht eine falsche Anwendung der BSN geltend und stellt sich auf den Standpunkt, dass die Voraussetzungen von Art. 2 Abs. 2 BSN kumulativ gegeben sein müssten. Da die Antwort auf die Frage nicht eindeutig aus dem Gesetz hervorgeht, ist der Sinngehalt der Norm mittels Auslegung zu ermitteln. Die Gesetzesauslegung hat zum Ziel, den rechtsverbindlichen Sinn eines Rechtssatzes, über dessen Tragweite Unklarheiten bestehen, zu ermitteln. Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der massgebenden Norm. An einen klaren Gesetzeswortlaut ist die rechtsanwendende Behörde gebunden. Abweichungen vom klaren Wortlaut sind indessen zulässig oder sogar geboten, wenn triftige Gründe zur Annahme bestehen, dass er nicht dem wahren Sinn der Bestimmung entspricht. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Norm, aus ihrem Sinn und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben. Vom klaren Wortlaut kann ferner abgewichen werden, wenn die grammatikalische Auslegung zu einem Ergebnis führt, das der Gesetzgeber nicht gewollt haben kann (BGE 144 IV 240 E. 2.3.2; BGE 144 IV 97 E. 3.1.1; je mit Hinweisen). Die Gesetzesauslegung hat sich im Übrigen vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis der ratio legis. Dabei ist einem pragmatischen Methodenpluralismus zu folgen und sind die einzelnen Auslegungselemente keiner hierarchischen Ordnung zu unterstellen, sondern nebeneinander zu berücksichtigen. Es muss dann im Einzelfall abgewogen werden, welche Methode oder Methodenkombination geeignet ist, den wahren Sinn der auszulegenden Norm wiederzugeben (BGE 144 IV 168 E. 1.2; BGE 144 V 138 E. 6.3; Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 29. Juni 2021 [810 21 49] E. 4.1; KGE VV vom 13. November 2019 [810 19 81] E. 5.2; KGE VV vom 31. Oktober 2018 [810 18 158] E. 4.5; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER/DANIELA THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Auflage, Zürich 2020, Rz. 128 ff.).

5.2.4 Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet die grammatikalische Auslegungsmethode. Diese stellt auf Wortlaut, Wortsinn und Sprachgebrauch ab. Unter Sprachgebrauch ist dabei in der Regel der allgemeine Sprachgebrauch zu verstehen (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O., Rz. 91). Die Auflistung in Art. 2 Abs. 2 BSN führt kein Bindewort wie und/oder auf. Vielmehr werden die Teilsätze durch ein Semikolon abgegrenzt. Mit dem Semikolon können gleichrangige (nebengeordnete) Teilsätze oder Wortgruppen voneinander abgegrenzt werden. Das Semikolon ist ein Mittel zur übersichtlichen Gliederung längerer Sätze, da es schwächer als der Punkt, aber stärker als das Komma ist. Bei Reihungen (Aufzählungen) dient der Strichpunkt dazu, Gruppen kenntlich zu machen, deren einzelne Glieder schon durch Kommas getrennt sind (vgl. WALTER HEUER/MAX FLÜCKIGER/PETER GALLMANN, Richtiges Deutsch, 33. Auflage, Basel 2021, S. 411). Die Verwendung des Strichpunkts deutet somit eher darauf hin, dass die Aufzählung in Art. 2 Abs. 2 BSN alternativ zu verstehen ist.

5.2.5 Ein klarer Wille des IOTH lässt sich für die vorliegend interessierende Fragestellung nicht entnehmen. Auch auf ihrer Website, wo die VKF Fragen unter anderem zur Auslegung beantwortet, lassen sich diesbezüglich keine Hinweise entnehmen. In der Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft vom 15. Dezember 2015 [2015-434] betreffend BEPG wird ausgeführt, dass Schutzmassnahmen gegen Brandschäden auch bei bestehenden Gebäuden und Anlagen angeordnet werden können, wenn Brandschutzvorschriften nicht eingehalten sind. Damit wird der präventive Schutz vor Brandschäden, welcher dauernd und nicht nur im Zeitpunkt der Bewilligung gewährleistet sein muss, sichergestellt (vgl. E. 5.2.1). Dieser Umstand deutet ebenfalls darauf hin, die Voraussetzungen alternativ anzuwenden sind, zumal dem präventiven Schutz vor Brandschäden in einem grösseren Umfang nachgekommen werden kann.

5.2.6 Die teleologische Auslegung stellt ab auf die Zweckvorstellung, die mit einer Rechtsnorm verbunden ist (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O., Rz. 91). In teleologischer Hinsicht gilt es zu bedenken, dass der vorbeugende und abwehrende Schutz von Personen vor Bränden bzw. von Bauten und Anlagen vor Brandschäden sowie vor Schäden durch gravitative Naturgefahren andauernd und nicht lediglich in einem bestimmten Zeitpunkt sicherzustellen ist. Bereits der Zweck des Gesetzes macht deutlich, dass Brandschutzmassnahmen möglich sein sollen, wenn die Gefahr für Personen besonders gross ist, und zwar unabhängig von baulichen oder betrieblichen Änderungen. Müssten die Voraussetzungen von Art. 2 Abs. 2 BSN kumulativ gegeben sein, wäre eine Anpassung der Brandschutzmassnahmen zur Einhaltung der Brandschutzvorschriften – trotz Vorliegens einer besonders grossen Gefahr für Personen – nicht möglich, wenn nicht gleichzeitig bauliche oder betriebliche Änderungen vorgenommen würden. Eine solche Interpretation würde der Zweckbestimmung der Brandschutzvorschriften widersprechen (Art. 1 Abs. 1 BSN) und keinen Sinn machen. Vielmehr müssen die Brandschutzvorschriften den Schutz von Personen stets gewährleisten können. Eine Bestandesgarantie besteht sodann nicht, sondern wird in der BSN einzig in Bezug auf die Brandschutzabstände statuiert. Diese Überlegungen führen zum Schluss, dass die Voraussetzungen von Art. 2 Abs. 2 BSN alternativ zu verstehen sind.

5.2.7 Als Gesamtergebnis der Auslegung ergibt sich somit, dass die Voraussetzungen von Art. 2 Abs. 2 BSN alternativ zu verstehen sind. Diese Auffassung wird im Übrigen auch in der Literatur vertreten (FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, a.a.O., S. 1322 f.). Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen ist Art. 2 Abs. 2 BSN korrekt angewendet worden.

5.2.8 Im Bericht vom 11. März 2019 wurden zahlreiche Mängel aufgelistet und festgestellt, dass die Personensicherheit im Brandfall augenscheinlich nicht gewährleistet sei. Anlässlich der knapp zwei Jahre später erfolgten Nachkontrolle vom 14. Januar 2021 ist die brandschutztechnische Situation der Treppenanlage West, welche als vertikaler Fluchtweg West dient, überprüft worden. Die BGV hielt fest, dass das Gebäude (mittlerer Höhe ca. 16 bis ca. 25 Meter) vom 1. Untergeschoss bis zum 3. Obergeschoss eine Grundfläche von ca. 1'320 m<sup>2</sup> mit zwei Treppenanlagen West und Ost habe. Im 4. und 5. Obergeschoss habe das Gebäude eine Grundfläche von ca. 950 m<sup>2</sup> pro Etage und eine Treppenanlage West. Es seien die Treppenanlage West, welche als vertikaler Flucht- und Rettungsweg dienen sollte, und die angrenzenden Korridore 2. - 5. Obergeschoss sowie die Konzertlokation im 1. Untergeschoss begutachtet und

begangen worden. Als Fazit wurde festgehalten, dass die Personensicherheit nicht gegeben sei, weil eine Intervention von innen und aussen nicht möglich sei; kein funktionierender vertikaler Fluchtweg vorhanden; z.T. eine mangelhafte Brandabschnittsbildung der hölzernen Geschossdecken bestehen würde; die Rettungszeichen unvollständig seien; eine Sicherheitsbeleuchtung, Handfeuerlöscher und Rauch- und Wärmeabzugsanlagen fehlen würden. Die Verfügung der BGV vom 2. Februar 2021 bezieht sich auf die eigenen Feststellungen anlässlich der aufgrund einer zuvor eingegangenen Meldung der Polizei durchgeführten Kontrollen vom 1. März 2019 sowie vom 14. Januar 2021. In den Berichten der BGV wird fachmännisch und nachvollziehbar aufgezeigt, dass insbesondere aufgrund der fehlenden funktionierenden vertikalen Fluchtwege sowie aufgrund der vermieteten Räumlichkeiten und damit einhergehenden hohen Personenbelegung die Gefahr für Personen besonders gross ist. Damit ist die Voraussetzung von Art. 2 Abs. 2 BGV erfüllt.

5.2.9 Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Vorausgesetzt ist, dass die Person, die sich auf den Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann (vgl. BGE 143 V 341 E. 5.2.1; BGE 129 I 161 E. 4.1; KGE VV vom 11. Dezember 2019 [810 19 66] E. 5.2). Der verfassungsmässige Anspruch auf Schutz berechtigten Vertrauens bindet auch den Gesetzgeber und es ergibt sich daraus das Verbot der Rückwirkung. Hingegen ergibt sich aus Art. 9 BV kein Anspruch auf Schutz vor Gesetzesänderungen. Daraus folgt, dass grundsätzlich niemand auf die unveränderte Fortdauer des Rechts vertrauen kann. Der Vertrauensschutz vermag einer Rechtsänderung nur entgegenzustehen, wenn diese gegen das Rückwirkungsverbot verstösst oder in wohlerworbene Rechte eingreift (BGE 130 I 26 E. 8.1). Wie bereits dargelegt, ist Ziel des Brandschutzes, dass Bauten und Anlagen so zu erstellen, zu betreiben und instand zu halten sind, dass die Sicherheit von Personen gewährleistet ist. Sinn und Zweck von § 8 Abs. 2 BNPG ist gerade, auch bei bestehenden Gebäuden und Anlagen Schutzmassnahmen anordnen zu können, wenn die Brandvorschriften nicht eingehalten sind. Unbeachtlich ist der in diesem Zusammenhang von der Beschwerdeführerin vorgebrachte Einwand, dass ihr im Rahmen der Baugesuche Nr. C. \_\_\_\_ (Zweckänderung: alt Förderraum in neu Konzertraum) und Nr. D. \_\_\_\_ (Restaurantumbau und Gartenwirtschaft) Brandschutzauflagen auferlegt wurden, und ihr aus diesem Grund keine weiteren Brandschutzmassnahmen auferlegt werden dürften. Bei der von der BGV durchgeführten brandschutztechnischen Kontrolle vom 1. März 2019 wurde nämlich eine Situation angetroffen, welche nicht den Plangrundlagen des Baugesuchs Nr. C. \_\_\_\_ resp. Nr. D. \_\_\_\_ entspricht. Der Heizungsraum sowie die Heizung waren in den Planunterlagen zu den vorerwähnten Baugesuchen nicht eingetragen. Es wurden weder für die Vergrösserung des Konzertlokals noch für den Einbau der Heizung im Bereich des Altbaus eine Baubewilligung erteilt. Darüber hinaus hat sich die BGV bei ihrer brandschutztechnischen Kontrolle vom 14. Januar 2021 darauf beschränkt, die Räumlichkeiten im 1. Untergeschoss lediglich ergänzend zu den erteilten Baugesuchen zu überprüfen, und aufgrund der entsprechenden genehmigten Baugesuche auf eine abschliessende Beurteilung dort verzichtet. Vor diesem Hintergrund fällt eine Berufung auf das Rückwirkungsverbot ausser Betracht. Wie dargelegt, muss der präventive Brandschutz dauernd und

nicht nur im Zeitpunkt der Bewilligung gewährleistet sein (vgl. E. 5.2.1 hiervor). Wie nachfolgend aufzuzeigen sein wird, sind die Brandschutzvorschriften vorliegend offensichtlich nicht eingehalten. Der Einwand der Beschwerdeführerin geht folglich ins Leere und das Vorgehen der BGV ist nach dem Gesagten nicht zu beanstanden.

5.3 Nach bundesgerichtlicher Auffassung ist grundsätzlich jedes öffentliche Interesse geeignet, einen Eingriff in die Eigentumsgarantie zu rechtfertigen, sofern das angestrebte Ziel nicht gegen andere Verfassungsnormen verstösst (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2349). Bei den Brandschutzmassnahmen geht es um höchst schützenswerte polizeiliche Güter wie die Sicherheit von Leib und Leben sowie auch die öffentliche Sicherheit und damit um hohe Güter (vgl. Entscheid des Appellationsgerichts Basel-Stadt [VD.2016.36] vom 13. Juli 2017 E. 5.2.1). Das öffentliche Interesse an der Einhaltung solcher Vorschriften ist grundsätzlich als hoch zu gewichten und die Verbesserung des Brandschutzes stellt ein legitimes öffentliches Interesse dar. Die Bedeutung der angeordneten Brandschutzmassnahmen, welche die Sicherheit der Personen gewährleisten sollen, ist vorliegend aufgrund der hohen Personenbelegung besonders bedeutend, weil im Brandfall eine grössere Personenzahl sowie auch die Einsatzkräfte bei einer Rettung gefährdet sind. Damit besteht im vorliegenden Fall ein grosses öffentliches Interesse an der Einhaltung der Brandschutzmassnahmen.

5.4 Es genügt aber nicht, dass an den Massnahmen ein öffentliches Interesse besteht. Die verfügten Brandschutzmassnahmen müssen ausserdem verhältnismässig sein. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit umfasst gemäss Lehre und Rechtsprechung drei Elemente, die kumulativ beachtet werden müssen. Es sind dies die Eignung, die Erforderlichkeit sowie die Verhältnismässigkeit von Zweck und Wirkung der Massnahme (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2352 ff.). Eine Verwaltungsmassnahme muss geeignet sein, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen. Mit der Verfügung vom 2. Februar 2021 bezweckt die BGV die Durchsetzung der Brandschutzbestimmungen und damit letztlich den Schutz der Mieterschaft sowie weiterer Nutzer wie im Ereignisfall der Interventionskräfte. Gleichzeitig ordnete die BGV an, dass in den über der Treppenanlage West erschlossenen Räumen ein Nutzungsverbot gelte, sofern die Brandschutzmassnahmen nicht innert der angesetzten Frist umgesetzt würden. Die angeordneten Brandschutzmassnahmen sind geeignet, die feuerschutzrechtlichen Bestimmungen durchzusetzen, und erforderlich, um den fehlenden Personenschutz sicherzustellen. Die BGV hatte der Beschwerdeführerin vor der Anordnung der Massnahmen mehrfach die Gelegenheit gegeben, ein Brandschutzkonzept einzureichen, mit welchem aufgezeigt würde, wie die in den Berichten vom 19. März 2019 sowie vom 2. Februar 2021 festgestellten Mängel (alternativ) behoben werden könnten. Selbst in der angefochtenen Verfügung bot sich der Beschwerdeführerin diese Möglichkeit, welche sie jedoch bis heute nicht wahrgenommen hat. Dieser Umstand machte eine hoheitliche Anordnung der Brandschutzmassnahmen erforderlich. Auch die Schliessung der Räume über der Treppenanlage West erweist sich als erforderlich zur Verringerung der bestehenden Gefahr für die Personen. Eine mildere Massnahme, welche gleich wirksam wäre, ist nicht ersichtlich, und wurde auch von der Beschwerdeführerin nicht geltend gemacht bzw. hat sie ein eigenes Handeln verweigert. Schliesslich gilt es die Verhältnismässigkeit von Zweck und Wirkung des Eingriffs abzuwägen also zwischen dem Interesse an der Realisierung der Zielsetzung und dem Interesse der Beschwerdeführerin des von der

Eigentumsgarantie geschützten Rechts an der Beibehaltung ihrer Verfügungs- bzw. Nutzungsbefugnisse. Die angeordneten Brandschutzmassnahmen vermögen den in den erwähnten Berichten der BGV festgestellten Mängeln und damit der besonders grossen Gefahr für Personen zu begegnen. Dass die Personensicherheit auch bei Objekten mit Altbau-Charakter gewährleistet sein muss, versteht sich von selbst. Die BGV hat sich zudem bei der Festlegung der Massnahmen darauf beschränkt, nur Massnahmen, welche auf die Sicherstellung der Personensicherheit abzielen, anzuordnen. Durch die Umnutzung der Obergeschosse unter anderem in Ateliers und Proberäume für Musikbands ist die Zahl der sich zeitgleich im Gebäude befindenden Personen gegenüber der ursprünglichen Nutzung als Mühle stark gestiegen. Unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit ordnete die BGV vorliegend nicht den Ersatz und/oder die Ertüchtigung der Geschossdecken an, sondern verlangte lediglich den Einbau von funkvernetzten Rauchmeldern in den Räumen, in welchen die Geschossdecken den erforderlichen Feuerwiderstand nicht erbringen. Diese dienen der Personensicherheit, zumal die sich in den betreffenden Räumen aufhaltenden Personen dadurch alarmiert werden. Die BGV hat dem Verhältnismässigkeitsprinzips weiter dadurch Rechnung getragen, als sie darauf verzichtet hat, von der Beschwerdeführerin den Einbau einer VKF-konformen Brandmeldeanlage mit Aufschaltung auf die Einsatzleitzentrale der Polizei zu verlangen. Schliesslich hat sich die BGV bei ihrer brandschutztechnischen Kontrolle vom 14. Januar 2021 darauf beschränkt, die Räumlichkeiten im 1. Untergeschoss lediglich ergänzend zu den erteilten Baugesuchen zu überprüfen und hat aufgrund der entsprechenden genehmigten Baugesuche auf eine abschliessende Beurteilung dort verzichtet. Wenn sich die Beschwerdeführerin auf den Standpunkt stellt, die angeordneten Brandschutzmassnahmen würden sich als unverhältnismässig erweisen, übersieht sie, dass die BGV die Anliegen der Beschwerdeführerin aufgenommen und sich in ihrem Entscheid bereits stark von Verhältnismässigkeitsüberlegungen hat leiten lassen. Das private Interesse der Beschwerdeführerin ist vorliegend finanzieller Natur. Dem privaten Interesse der Beschwerdeführerin an der Reduktion der für die Umsetzung der Brandschutzmassnahmen entstehenden Kosten steht das öffentliche Interesse am Schutz von Leib und Leben gegenüber. Das feuerpolizeiliche Interesse überwiegt das private monetäre Interesse der Beschwerdeführerin aufgrund des grossen Gefahrenpotenzials für Personen deutlich. Die vorliegend angeordneten Brandschutzmassnahmen sind somit verhältnismässig und wurden zu Recht verfügt.

6. Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen steht fest, dass die Voraussetzungen für die Anordnung der Brandschutzmassnahmen erfüllt sind und diese sich als verhältnismässig erweisen. Die Beschwerde ist demnach vollumfänglich abzuweisen.

7. Die Beschwerdeführerin war seit der ersten brandschutztechnischen Kontrolle vom 11. März 2019 im Bild, dass sie verschiedene konkrete Brandschutzmassnahmen vorzunehmen habe, um die Personensicherheit gewährleisten zu können. In den zwischenzeitlich vergangenen knapp vier Jahren hat sie es unterlassen, ein eigenes Brandschutzkonzept zu erstellen und umzusetzen. Ein weiteres Zuwarten der BGV fällt unter den geschilderten Umständen ausser Betracht. Nachdem die Fristen zur Umsetzung der verfügten Brandschutzmassnahmen zwischenzeitlich abgelaufen sind, hat das Gericht neue Fristen festzulegen: die Beschwerdeführerin hat die mit Verfügung der BGV vom 2. Februar 2021 angeordneten Brandschutzmassnahmen bis spätestens sechs Monate nach Rechtskraft des vorliegenden Urteils umzusetzen. Soll-

ten die Auflagen a) bis j) nicht innert der vorgenannten Frist umgesetzt sein, gilt für die über die Treppenanlage West erschlossenen Räume ein Nutzungsverbot. Ein alternatives Brandschutzkonzept wäre der BVG einzureichen gewesen, was bis heute nicht erfolgt ist.

8. Es bleibt über die Kosten zu befinden. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Vorliegend sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'000.-- ausgangsgemäss der Beschwerdeführerin aufzuerlegen und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'000.-- zu verrechnen. Die Parteikosten sind wettzuschlagen.

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
  2. Die Beschwerdeführerin erhält Frist bis spätestens sechs Monate nach Rechtskraft des vorliegenden Urteils für die Umsetzung der mit Verfügung der Basellandschaftlichen Gebäudeversicherung vom 2. Februar 2021 angeordneten Brandschutzmassnahmen. Sollten die Auflagen a) bis j) nicht innert der vorgenannten Frist umgesetzt sein, gilt für die über die Treppenanlage West erschlossenen Räume ein Nutzungsverbot.
  3. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'000.-- verrechnet.
  4. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiberin