



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

vom 30. März 2022 (810 21 153)

Raumplanung, Bauwesen

**Beschwerdelegitimation der Kantonalen Denkmal- und Heimatschutzkommission / for-
melle Beschwerde**

Besetzung Vizepräsident Daniel Ivanov, Kantonsrichter Stefan Schulthess,
Markus Clausen, Hans Furer, Claude Jeanneret, Gerichtsschreiberin
Elena Diolaiutti

Beteiligte **Kantonale Denkmal- und Heimatschutzkommission**, Kreuzboden-
weg 2, 4410 Liestal, Beschwerdeführerin, vertreten durch Dr. Fabian
Klaber, Rechtsanwalt

gegen

Baurekurskommission des Kantons Basel-Landschaft, Rheinstras-
se 29, 4410 Liestal, Beschwerdegegnerin

A.A._____ und **B.A._____**, Beschwerdegegner, vertreten durch Roman
Zeller, Advokat

Einwohnergemeinde B._____, Beigeladene

Betreff Baugesuch für Photovoltaikanlage
(Entscheidung der Baurekurskommission vom 15. September 2020)

A. A.A.____ und B.A.____ (Baugesuchsteller) reichten am 15. Februar 2019 beim Bauinspektorat des Kantons Basel-Landschaft (Bauinspektorat) ein Baugesuch für die Errichtung einer Photovoltaikanlage auf dem Dach des Gebäudes an der X.____strasse 41, Parzelle Nr. 200, Grundbuch B.____, ein. Die Liegenschaft befindet sich gemäss Zonenplan Siedlung der Gemeinde B.____ (Gemeinde) vom 22./26. November 1984 in der Kernzone und gemäss Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS-Inventar) in einem Areal mit Erhaltungsziel "A". Die Längsseite des Gebäudes verläuft parallel zur X.____strasse und hat ein traufständiges Giebeldach, welches nach Norden und Süden ausgerichtet ist. Im rechten Winkel befindet sich auf der Rückseite des Hauses und damit auf dem von der X.____strasse abgewandten Teil des Gebäudes ein Anbau mit Giebeldach. Die Photovoltaikanlagen waren auf der West- und Ostseite des Daches dieses Anbaus projektiert.

B. Das Baugesuch Nr. 0301/2019 wurde im Amtsblatt des Kanton Basel-Landschaft Nr. XX vom XX.XX.2019 publiziert. Dagegen erhob die Gemeinde innert Einsprachefrist mit Eingabe vom 5. März 2019 beim Bauinspektorat Einsprache. Mit Schreiben vom 25. März 2019 informierte das Bauinspektorat die Bauherrschaft darüber und verwies sie an die Gemeinde. Nach Kontaktaufnahme durch die Bauherrschaft, nachfolgend immer vertreten durch Roman Zeller, Advokat, beschloss die Gemeinde am 21. Mai 2019, dass aufgrund der speziellen einzigartigen Situation sowie unter Berücksichtigung der Energiepolitik der Gemeinde der Antrag auf Errichtung der Photovoltaikanlage nicht nur auf der östlichen Dachhälfte, sondern auch auf der westlichen Dachhälfte genehmigt werden könne. Nach Anpassungen des Bauprojektes zog die Gemeinde am 18. Juni 2019 die Einsprache zurück.

C. Gestützt auf den Prüfbericht der Abteilung Kantonale Denkmalpflege des Amtes für Raumplanung des Kantons Basel-Landschaft (Kantonale Denkmalpflege) teilte das Bauinspektorat den Baugesuchstellern mit Schreiben vom 21. Juni 2019 mit, dass die geplante Photovoltaikanlage auf der Ostseite nicht einsehbar und somit bewilligungsfähig sei. Die westseitige Photovoltaikanlage sei hingegen einsehbar, weshalb das Baugesuch diesbezüglich abgelehnt werden müsse.

D. Die Baugesuchsteller verlangten in ihren Eingaben vom 24. Juli 2019 bzw. vom 15. August 2019 vom Bauinspektorat den Erlass eines beschwerdefähigen Entscheides und machten geltend, dass die vorliegende Anlage wenig einsehbar und somit gesetzeskonform sei.

E. Mit Entscheid vom 6. Januar 2020 wies das Bauinspektorat das Baugesuch ab. Es führte aus, dass gemäss konstanter Praxis der Kantonalen Denkmalpflege Dachflächen dann schlecht einsehbar seien, wenn sie vom öffentlichen Grund aus nicht zu sehen seien, sondern nur z.B. von privaten Balkonen. Während die nach Osten gerichtete Dachfläche ausschliesslich von den privaten Gärten im Innenhof zu sehen sei und deshalb von Seiten der Kantonalen Denkmalpflege als schlecht einsehbar beurteilt werde, sei die Westseite des Daches von der Y.____strasse aus für jedermann gut einsehbar. Damit werde durch die Photovoltaikanlage auf der Westseite des Daches ein Kulturdenkmal von kantonaler oder nationaler Bedeutung wesentlich beeinträchtigt.

F. Dagegen erhoben die Baugesuchsteller am 16. Januar 2020 bei der Baurekurskommission des Kantons Basel-Landschaft (Baurekurskommission) Beschwerde und beantragten unter o/e-Kostenfolge die Aufhebung des Entscheids und die Bewilligung des Baugesuchs Nr. 0301/2019.

G. Anlässlich des Augenscheins vom 23. Juni 2020 stellte die Baurekurskommission fest, dass die streitbetroffene Photovoltaikanlage auf der Westseite des Daches bereits erstellt worden sei, wobei diese von den massgebenden Plänen vom 15. Februar 2019 bzw. 17. Juni 2019 abweiche. Demzufolge sistierte die Baurekurskommission das Verfahren und wies die Bauherrschaft zur Einreichung bereinigter Pläne beim Bauinspektorat an. Die Gemeinde erachtete am 28. Juli 2020 die am 23. Juli 2020 eingereichten Pläne für in Ordnung. Das Bauinspektorat qualifizierte die Anlage gestützt auf den internen Bericht der Kantonalen Denkmalpflege vom 27. Juli 2020 als nach wie vor nicht bewilligungsfähig.

H. Mit Entscheid Nr. 20-003 vom 15. September 2020 hiess die Baurekurskommission die Beschwerde im Wesentlichen mit der Begründung gut, dass vorliegend die Auslegung des Begriffs der schlechten Einsehbarkeit durch die Kantonale Denkmalpflege zu streng sei und im konkreten Fall die Photovoltaikanlage das als Kulturdenkmal geltende Gebiet 2 in B.____ nur marginal beeinträchtigt und somit bewilligungsfähig sei.

I. Gegen diesen Entscheid erhob die Kantonale Denkmal- und Heimatschutzkommission (DHK) mit Eingabe vom 23. Juni 2021 vorsorglich Beschwerde beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), und stellte folgende Rechtsbegehren: "a) Der Entscheid der Baurekurskommission Nr. 20-003 vom 15. September 2020 sei aufzuheben. b) Es sei festzustellen, dass die Photovoltaikanlage, die auf dem Gebäude X.____-strasse 41, B.____, auf einem Kulturdenkmal von kantonaler oder nationaler Bedeutung errichtet wurde, nachträglich nicht bewilligungsfähig ist und demzufolge zurückzubauen ist. c) Eventuell sei die Baurekurskommission anzuweisen, ihren Entscheid im Sinne des Rechtsbegehrens unter b) zu revidieren und demnach die Beschwerde gegen den Entscheid des Bauinspektorats abzuweisen. d) Unter o/e Kostenfolge." Innert Frist reichte die Beschwerdeführerin, nunmehr vertreten durch Dr. Fabian Klaber, Advokat, mit Eingabe vom 17. August 2021 die ergänzende Beschwerdebegründung mit präzisierten Rechtsbegehren ein.

Die Baurekurskommission beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 22. September 2021 die Abweisung der Beschwerde. Sie wies unter anderem darauf hin, dass aufgrund der nicht erfolgten Mitwirkung der Beschwerdeführerin an den vorangehenden Einsprache- und Baurekursverfahren fraglich sei, ob ihre Beschwerdelegitimation zu verneinen sei oder ob die Beschwerdeführerin aufgrund einer besonderen Vorschrift vorliegend gleichwohl zur Beschwerde ermächtigt sei.

Die zum Verfahren beigeladene Gemeinde beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 20. Oktober 2021 die kostenfällige Abweisung der Beschwerde.

Die Bauherrschaft stellte in ihrer Vernehmlassung vom 22. Oktober 2021 die Rechtsbegehren, es sei auf die Beschwerde der DHK nicht einzutreten, da die Beschwerdeführerin keine Einsprache gegen das Baugesuch erhoben und sich bisher nicht am Verfahren beteiligt habe. Eventualiter sei die Beschwerde abzuweisen; unter o/e-Kostenfolge.

J. Mit Verfügung vom 8. November 2021 überwies das Gerichtspräsidium den Fall der Kammer zur Beurteilung mit vorangehendem Augenschein. Der Rechtsvertreter der Bauherrschaft reichte am 8. Dezember 2021 seine Honorarnote ein.

K. Anlässlich der heutigen Verhandlung hat das Kantonsgericht im Beisein von C.____ und D.____ von der DHK und deren Rechtsvertreter, von Adrian Sutter als Vertreter der Baurekurskommission, von A.A.____ und dessen Rechtsvertreter, von E.____ und F.____ von der Gemeinde und von G.____ vom Bauinspektorat einen Augenschein an Ort und Stelle vorgenommen. An der anschliessenden Parteiverhandlung haben die Parteien an ihren bereits gestellten Anträgen festgehalten. Auf die Ausführungen in den verschiedenen Urteilen und Rechtsschriften sowie auf diejenigen in der heutigen Verhandlung wird, soweit erforderlich, in den Urteilsabwägungen eingegangen.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1.1. Gemäss § 16 Abs. 2 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 wendet das Gericht das Recht von Amtes wegen an. Es prüft insbesondere, ob die Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind. Das Gericht hat damit zu prüfen, ob ein zulässiges Beschwerdeobjekt vorliegt, die Vorinstanz zum Erlass des angefochtenen Entscheids zuständig war, die beschwerdeführenden Parteien zur Beschwerde befugt sind, die geltend gemachten Beschwerdegründe zulässig und die Formalien eingehalten sind. Sind die Eintretensvoraussetzungen erfüllt, spricht sich die Behörde über die Begründetheit oder Unbegründetheit des in Frage stehenden Begehrens aus. Sind sie jedoch nicht erfüllt, so tritt die Behörde auf ein privates Begehren nicht ein und fällt einen Nichteintretendsentscheid (vgl. zu den Eintretensvoraussetzungen, die auch Verfahrens- oder Sachentscheidungsvoraussetzungen bzw. im gerichtlichen Verfahren Sachurteilsvoraussetzungen genannt werden, RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 4. Auflage, Basel 2021, Rz 1036, Rz 1039 ff.).

1.2. Gemäss § 134 Abs. 5 des kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzes (RBG) vom 8. Januar 1998 in Verbindung mit § 43 Abs. 2 VPO können Entscheide der Baurekurskommission beim Kantonsgericht angefochten werden. Die Zuständigkeit des Kantonsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde ist somit gegeben. Nach § 47 Abs. 1 lit. a VPO ist zur verwaltungsgerichtlichen Beschwerde befugt, wer durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung hat. § 47 Abs. 1 lit. b VPO statuiert, dass jede andere Person, Organisation oder Behörde, die durch besondere Vorschrift zur Beschwerde ermächtigt ist, beschwerdebefugt ist. Das kantonale Recht erteilt ein besonderes Beschwerderecht gemäss § 47 Abs. 1 lit. b VPO

beispielsweise der kantonalen DHK in allen fachspezifischen Belangen (§ 14 Abs. 2 des Gesetzes über den Denkmal- und Heimatschutz [DHG] vom 9. April 1992), den Kantonalen Heimatschutzorganisationen in allen fachspezifischen Belangen, sofern sie seit mindestens 5 Jahren als juristische Person bestehen (§ 25 DHG), und der kantonalen Steuerverwaltung gegen alle Entscheide der Steuerrekurskommission (§ 131 Abs. 2 lit. c des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern vom 7. Februar 1974). Spezielle Beschwerdebefugnisse ergeben sich ferner aus dem Bundesrecht, so etwa die Befugnis der Gemeinden und Kantone nach Art. 34 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 oder der Gemeinden und der besonderen gesamtschweizerisch tätigen Natur-, Heimat- und Denkmalschutzorganisationen nach Art. 12 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) vom 1. Juli 1966 in Verbindung mit der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO) vom 27. Juni 1990 (vgl. auch MANFRED BAYERDÖRFER, Verwaltungsprozessrecht, in: Biaggini, Achermann, Mathis, Ott [Hrsg.], Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft II, Band 25, Liestal 2005, S. 79). Die kantonale spezialgesetzliche Ermächtigungsnorm des § 14 Abs. 2 DHG statuiert, dass die DHK in allen Belangen des Denkmal- und des Heimatschutzes einsprache- und beschwerdeberechtigt ist. Bei diesem besonderen Beschwerderecht geht es – im Gegensatz zur Beschwerdeermächtigung nach § 47 Abs. 1 lit. a VPO – nicht um den Schutz individueller Rechtspositionen, sondern um die Gewährleistung des objektiv rechtmässigen Staatshandelns und um die Wahrung öffentlicher Interessen. Die öffentlichen Interessen stellen hier die Denkmalpflege und der Heimatschutz dar (vgl. RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, a.a.O., Rz 1577). Die DHK ist folglich gestützt auf § 14 Abs. 2 DHG in Verbindung mit § 47 Abs. 1 lit. b VPO grundsätzlich zur Beschwerderhebung befugt. Gemäss § 2 Abs. 3 lit. c des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft (VwVG BL) vom 13. Juni 1988 sind kantonale Kommissionen und damit auch die DHK Behörden im Sinne des VwVG BL.

2.1. Die Beschwerdelegitimation setzt des Weiteren im Allgemeinen voraus, dass die beschwerdeführende Partei formell beschwert ist. Die formelle Beschwerde ist dann gegeben, wenn die beschwerdeführende Partei am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen hat, sofern sie nicht ohne Verschulden verhindert war, von Anfang an am Verfahren teilzunehmen (Erfordernis der Teilnahme, vgl. dazu Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 31. Oktober 2012 [810 12 244/198] E. 1.2; RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, a.a.O., Rz 1099) und dort mit ihren Anträgen ganz oder teilweise unterlegen ist (Erfordernis des Unterliegens, vgl. KGE VV vom 31. Oktober 2012 [810 12 244/198] E. 1.2; vgl. Art. 65 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern [VRPG] vom 23. Mai 1989; MICHAEL PFLÜGER, in: Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern, 2. Aufl., Bern 2020, Rz 9 zu Art. 65 VRPG). Beim Erfordernis der formellen Beschwerde handelt es sich um einen allgemeinen verfahrensrechtlichen Grundsatz (Urteil des Bundesgerichts [BGer] 1C-33/2017 vom 23. Juni 2017 E. 3.2). Dieses Erfordernis dient der Verfahrensökonomie und der Einheit des Verfahrens. Der Beschwerdeführer muss den Instanzenzug ausgeschöpft haben, bevor er an die nächsthöhere Beschwerdeinstanz gelangen kann (REGINA KIENER/BERNHARD RÜTSCHKE, MATHIAS KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Zürich/St. Gallen 2021, 3. Aufl., Rz 1427). Umgekehrt ergibt sich für die Beschwerdeführenden aus dem Prinzip der Einheit des Verfahrens grundsätzlich die

Obliegenheit, sich am kantonalen Verfahren als Partei zu beteiligen (Urteil des BGer 1C_33/2017 vom 23. Juni 2017 E. 3.2). Auf das Erfordernis der formellen Beschwerde wird verzichtet, wenn der Beschwerdeführer keine Möglichkeit zur Teilnahme hatte. Die formelle Beschwerde fehlt demgegenüber, wenn ein Beschwerdeführer von sich aus auf die Teilnahme am Verfahren vor der Vorinstanz verzichtet hat. Dies gilt ebenso, wenn der Beschwerdeführer nur deshalb nicht am vorinstanzlichen Verfahren teilnahm, weil andere Betroffene sich in seinem Sinne daran beteiligt haben (KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, a.a.O., Rz 1427 ff.).

2.2. Der Grundsatz der formellen Beschwerde wird in den einschlägigen Bundesgesetzen für die Verfahren vor bundesrechtlichen Instanzen explizit festgehalten. So sehen Art. 89 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005 und Art. 48 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG) vom 20. Dezember 1968 vor, dass zur Beschwerde berechtigt ist, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a), durch die angefochtene Verfügung (so Art. 48 Abs. 1 lit. b VwVG) bzw. durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass (so Art. 89 Abs. 1 lit. b BGG) besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (lit. c). Beide Gesetze sehen zudem vor, dass zur Beschwerde ferner Personen, Organisationen und Behörden berechtigt sind, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt (Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG, Art. 48 Abs. 2 VwVG). Das BGG sieht des Weiteren in Art. 89 Abs. 2 unter anderem die Beschwerdelegitimation für die Bundeskanzlei, die Departemente des Bundes, die Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften vor.

2.3. Das Erfordernis der Teilnahme wird im Kanton Basel-Landschaft auf kantonaler Ebene weder in § 47 VPO noch in § 31 VwVG BL statuiert. Beide Gesetze halten fest, dass beschwerdebefugt sind: wer durch die angefochtene Verfügung bzw. den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung hat (lit. a); jede andere Person, Organisation oder Behörde, die durch besondere Vorschrift zur Beschwerde ermächtigt ist (lit. b). Da es sich beim Erfordernis der formellen Beschwerde um einen allgemeinen verfahrensrechtlichen Grundsatz handelt (siehe E. 2.1 hiavor), gilt er grundsätzlich auch für kantonale Verfahren, obwohl dieser in der VPO und im VwVG BL nicht statuiert wird.

2.4. Eine explizite Regelung zum Erfordernis der Teilnahme sieht jedoch das kantonale RBG vor. Der Grundsatz, dass im Rechtsmittelverfahren in Baurechtssachen die formelle Beschwerde Voraussetzung für die Beschwerdebefugnis ist, wird in § 133 RBG statuiert (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft vom 7. Februar 2001 i.S. C.B.L.F. (Nr. 26) E. 2, publiziert in: Basellandschaftliche Verwaltungsgerichtsentscheide 2001, S. 77 ff.). Nach § 133 Abs. 1 RBG können gegen die Abweisung eines Baugesuchs, gegen die an eine Baubewilligung geknüpften Nebenbestimmungen, gegen Entscheide über Einsprachen oder gegen andere Verfügungen der Baubewilligungsbehörde die Betroffenen und die Gemeinden innert zehn Tagen bei der Baurekurskommission schriftlich und begründet Beschwerde erheben. Nach § 133 Abs. 5 RBG ist, sofern Bundesrecht nichts anderes vorsieht, nur beschwerdebefugt, wer bereits im Einspracheverfahren mitgewirkt hat. Gestützt auf den Grundsatz der Einheit des Verfahrens bedeutet diese Bestimmung auch, dass derjenige, der beim Kantonsge-

richt Beschwerde erheben will, bereits am Einsprache- und Rekursverfahren vor der Baurekurskommission teilgenommen haben muss, sofern Bundesrecht nichts anderes vorsieht. Das RBG statuiert explizit das Erfordernis der Teilnahme am Einspracheverfahren und lässt Ausnahmen davon nur zu, wenn Bundesrecht etwas anderes vorsieht. Hingegen wird eine Ausnahme gestützt auf kantonales Recht im RBG nicht statuiert.

2.5. Es stellt sich in einem ersten Schritt die Frage, ob es sich bei § 14 Abs. 2 DHG bezüglich des Erfordernisses der formellen Beschwer um eine *lex specialis* zu § 133 Abs. 5 RBG handelt. Dagegen spricht, dass gemäss § 133 Abs. 5 RBG, wie bereits ausgeführt, vom Erfordernis der formellen Beschwer nur abgewichen werden kann, wenn dies vom Bundesrecht – und nicht auch vom kantonalen Recht – vorgesehen wird. Überdies statuiert § 14 Abs. 2 DHG nur die grundsätzliche Einsprache- und Beschwerdebefugnis der DHK und enthält keinerlei andere Sachentscheidungsvoraussetzungen, so dass daraus zu schliessen ist, dass die Frage der übrigen Erfordernisse, wie diejenige der Teilnahmepflicht in Bausachen durch die Bestimmung beantwortet wird, die dies regelt, und somit durch § 133 Abs. 5 RBG. § 14 Abs. 2 DHG erweist sich somit bezüglich des Erfordernisses der formellen Beschwer nicht als *lex specialis* zu § 133 Abs. 5 RBG.

3.1. Damit ist in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob Bundesrecht eine Bestimmung enthält, welche die DHK vom Erfordernis der Teilnahmepflicht am vorinstanzlichen Verfahren entbindet.

3.2. Neben der Beschwerdeberechtigung zur Erhebung von Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG (siehe dazu E. 2.2 hiervor) sieht Art. 89 BGG in Abs. 2 die Beschwerdeberechtigung von Gemeinden und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt (lit. c), und von Personen, Organisationen und Behörden, denen ein anderes Bundesrecht dieses Recht einräumt (lit. d), vor. Nach Art. 111 BGG, welcher den Titel, "Beschwerdeverfahren, Kantonales Verfahren, Einheit des Verfahrens" trägt, muss sich, wer zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist, am Verfahren vor allen kantonalen Vorinstanzen als Partei beteiligen können (Abs. 1). Bundesbehörden, die zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt sind, können die Rechtsmittel des kantonalen Rechts ergreifen und sich vor jeder kantonalen Instanz am Verfahren beteiligen, wenn sie dies beantragen (Abs. 2). Die Beteiligung der beschwerdebefugten Bundesbehörden am Verfahren vor der Vorinstanz ist in Durchbrechung des Grundsatzes der Einheit des Verfahrens (siehe E. 2.1 hiervor) nicht verlangt (KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, a.a.O., Rz 1477; RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, a.a.O., Rz 1582, 1938; JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY, Bundesämter im kantonalen Baubewilligungsverfahren, in: Baurecht [BR] 2017, S. 209 ff., 211).

3.3.1. Die DHK ist keine Bundesbehörde, weshalb sie nicht gestützt auf Art. 111 Abs. 2 BGG vom Erfordernis der formellen Beschwer entbunden werden kann. Ein Blick auf die Besonderheit der Behördenbeschwerde von Bundesbehörden erhellt, dass es sachliche Gründe gibt, weshalb die Bundesbehörden bezüglich formeller Beschwer im kantonalen Verfahren anders als die kantonalen Behörden und damit als die DHK behandelt werden. Aus diesem Grund werden an dieser Stelle die Eigenheiten der Beschwerde der Bundesbehörden aufgezeigt.

3.3.2. Eine Spezialnorm, welche Bundesbehörden zur Beschwerde legitimiert, findet sich im NHG. Nach Art. 12g Abs. 2 NHG ist das zuständige Bundesamt zur Beschwerde gegen kantonale Verfügungen nach Art. 12 Abs. 1 NHG berechtigt; es kann die Rechtsmittel des eidgenössischen und kantonalen Rechts ergreifen. Mit dieser Bestimmung wird die grundsätzliche Beschwerdebefugnis des zuständigen Departements (vgl. Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG) an das für den Vollzug der jeweiligen Natur- und Heimatschutzbelange zuständige Bundesamt delegiert. Das Beschwerderecht kommt damit aufgrund ihrer jeweiligen Zuständigkeitsbereiche, wie sie in Art. 23 Abs. 1 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV) vom 16. Januar 1991 umschrieben sind, dem ASTRA für den Schutz der historischen Verkehrswege, dem BAFU für den Natur- und Landschaftsschutz und dem BAK für Ortsbildschutz und Denkmalpflege sowie für die Archäologie zu (PETER KELLER, in: Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG, Zürich/Basel/Genf 2019, Rz 6 zu Art. 12g NHG).

3.3.3. Das Beschwerderecht der zuständigen Bundesbehörde gegen kantonale Verfügungen in Erfüllung einer Bundesaufgabe ist ein Mittel der Aufsicht des Bundes über die Kantone in bestimmten Angelegenheiten, in denen diese Bundesrecht vollziehen. Dieses Beschwerderecht dient deshalb dazu, eine einheitliche (d.h. richtige und rechtsgleiche) Anwendung der betreffenden bundesrechtlichen Normen, vorliegend derjenigen zum Schutze von Natur und Heimat, durch die kantonalen Behörden durchzusetzen. Aus dem Verweis auf Art. 12 Abs. 1 NHG ergibt sich, dass die zuständige Bundesbehörde gegen alle Verfügungen und weiteren Anfechtungsobjekte in Erfüllung einer Bundesaufgabe Beschwerde erheben kann, gegen die Umweltorganisationen oder Gemeinden ein Rechtsmittel ergreifen können (KELLER, a.a.O., Rz 5 zu Art. 12g NHG).

3.3.4. Dem aufsichtsrechtlichen Charakter der Beschwerde des Bundesamtes entspricht die Subsidiarität ihres Einsatzes. Grundsätzlich hat das Bundesamt zunächst den kantonalen Beschwerdeinstanzen und insbesondere dem kantonalen Verwaltungsgericht (vgl. Art. 86 Abs. 2 BGG) die Gelegenheit einzuräumen, bundesrechtswidrige Verfügungen kantonsintern zu korrigieren. Das Beschwerderecht des Bundesamtes soll damit insbesondere dort zum Einsatz kommen, wo andere Beschwerdeführende fehlen oder wo die kantonalen Beschwerdeinstanzen die Korrektur bundesrechtswidriger Entscheide unterlassen. Dem entspricht, dass das Bundesamt – anders als Gemeinden und Organisationen – nicht verpflichtet ist, sich bereits vor kantonalen Instanzen als Partei am Verfahren zu beteiligen (KELLER, a.a.O., Rz 8 zu Art. 12g NHG und Rz 6 und 11 zu Art. 12c NHG).

3.3.5. Die Wahrnehmung des Beschwerderechts durch das jeweilige Bundesamt setzt voraus, dass dieses die kantonalen Verfügungen über Bundesaufgaben zugestellt erhält. Das sichern entsprechende Eröffnungs- bzw. Mitteilungspflichten: Gemäss Art. 112 Abs. 4 BGG bestimmt der Bundesrat, welche kantonalen Entscheide den beschwerdeberechtigten Bundesbehörden zu eröffnen sind. Mit Art. 1 lit. c der Verordnung vom 8. November 2006 über die Eröffnung letztinstanzlicher kantonalen Entscheide in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten hat er denn auch die kantonalen Behörden verpflichtet, den beschwerdeberechtigten Bundesbehörden letztinstanzliche Entscheide, die mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vor Bun-

desgericht angefochten werden können, sofort und unentgeltlich zu eröffnen (KELLER, a.a.O., Rz 8 zu Art. 12g NHG).

3.3.6. Der Grund für die Entbindung der Teilnahme der Bundesbehörden an den vorinstanzlichen Verfahren ist somit – wie in E. 3.3.4 hiervoor ausgeführt – einerseits der aufsichtsrechtliche Charakter der Beschwerde der Bundesbehörden. Andererseits erfährt die zuständige Bundesbehörde grundsätzlich erst mit dem letztinstanzlichen kantonalen Urteil vom Verfahren bzw. vom Baugesuch. Der Bundesbehörde ist es nicht zumutbar, sich mit allen Baugesuchen in allen Schweizer Gemeinden zu befassen. Anders verhält es sich bei der DHK. Sie ist ein beratendes Fachorgan des Kantons und der Einwohnergemeinden (§ 14 Abs. 1 DHG). Ihre Beschwerde hat nicht primär einen aufsichtsrechtlichen Charakter. Zudem besorgt die Kantonale Denkmalpflege das Sekretariat der Kommission (§ 15 Abs. 2 NHG) und die Leiterin der Kantonalen Denkmalpflege gehört der Kommission mit beratender Stimme von Amtes wegen an (§ 13 Abs. 3 DHG). Damit hat die DHK durch ihr Sekretariat über die laufenden bezüglich Denkmalpflege und Ortsbildschutz relevanten Baugesuche Kenntnis und die Möglichkeit, Einsprache zu erheben. Diese Unterschiede rechtfertigen es, für die DHK bezüglich formeller Beschwerde eine andere gesetzliche Regelung als für die Bundesbehörden vorzusehen.

3.4. Weiter ermächtigt das NHG in Art. 12 auch die Gemeinden sowie die gesamtschweizerisch tätigen Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten Zielen widmen, ideelle Zwecke verfolgen und seit mindestens 10 Jahren bestehen, gegen Verfügungen der kantonalen Behörden Beschwerde zu erheben. In der VBO sind diese Organisationen aufgezählt (siehe Art. 12 Abs. 3 NHG). Abgesehen davon, dass es sich bei der DHK nicht um eine Gemeinde oder eine Organisation im Sinne von Art. 12 NHG handelt, können gemäss Art. 12c Abs. 1 und 2 NHG Gemeinden und Organisationen, die keine Einsprache gegen ein Baugesuch ergriffen haben, sich später nicht mehr als Partei am Verfahren beteiligen (KELLER, a.a.O., Rz 6, 11 zu Art. 12c NHG, Rz 8 zu Art. 12g NHG; RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, a.a.O., Rz 1578). Vor der Revision des NHG im Jahre 1995 war es den Kantonen hingegen verwehrt, von den nach Art. 12 NHG beschwerdeberechtigten Organisationen für die Ergreifung weiterer Rechtsmittel zu verlangen, dass sie sich bereits am Einspracheverfahren beteiligten (PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl., Bern 2016, S. 346 f., 571; kritisch gegen die Einführung der Teilnahmepflicht der ideellen Verbände: STEPHAN WULLSCHLEGER, Das Beschwerderecht der ideellen Verbände und das Erfordernis der formellen Beschwer, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBI] 1993 S. 359 ff., 376).

3.5. Zu prüfen ist weiter, ob die DHK nach Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG beschwerdebefugt ist und ob diese Beschwerdebefugnis auch die formelle Beschwerde verlangt. Nach Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG sind Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften zur Beschwerde berechtigt, wenn sie eine Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt. Da bei diesem Beschwerderecht erforderlich ist, dass die Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften als Träger hoheitlicher Gewalt die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt, und dies vorliegend nicht gerügt wird, kann sich – unabhängig von der Frage, wer unter öffentlich-rechtliche Körperschaften

ten fällt (Einheiten der örtlich oder sachlich dezentralisierten Verwaltung fallen nicht darunter, sofern sie lediglich über gesetzlich, nicht aber verfassungsrechtlich eingeräumte Autonomie-rechte verfügen) – die DHK nicht auf Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG berufen (BERNHARD WALDMANN, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger/Kneubühler [Hrsg.], Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl., Basel 2018, Rz 59 f. zu Art. 89 BGG).

3.6. Zu beurteilen ist als nächstes, ob die DHK gestützt auf Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG zur Beschwerdeerhebung ermächtigt ist. Nach dieser Bestimmung sind zur Erhebung der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten Personen, Organisationen und Behörden befugt, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt. Im Rahmen der Begründung spezialgesetzlicher Beschwerderechte kann der Bundesgesetzgeber die Beschwerdebefugnis an bestimmte Voraussetzungen knüpfen, indem er sie beispielsweise auf die Geltendmachung spezifischer öffentlicher Interessen beschränkt oder die Teilnahme am Verfahren vor der Vorinstanz verlangt. Die allgemeinen Voraussetzungen von Art. 89 Abs. 1 BGG wie insbesondere das Erfordernis der formellen Beschwer kommen nicht zur Anwendung (WALDMANN, a.a.O., Rz 64a zu Art. 89 BGG; vgl. dazu aber HANSJÖRG SEILER, in: Seiler/von Werdt/Güngerich/Oberholzer, [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl., Bern 2015, Art. 89 BGG Rz 96 f., gemäss welchem die formelle Beschwer grundsätzlich gegeben sein muss). Wie bereits ausgeführt, räumt das NHG den tangierten Bundesbehörden bzw. Bundesämtern (vgl. E. 3.3.2 hiervor) eine Beschwerdebefugnis ein, wobei hierbei auf das Erfordernis der formellen Beschwer verzichtet wird. Des Weiteren befugt das NHG die Gemeinden und besondere Organisationen zur Beschwerdeerhebung (siehe E. 3.4 hiervor) und verlangt für diese das Erfordernis der formellen Beschwer. Das NHG statuiert hingegen keine Beschwerdebefugnis der DHK, diese Befugnis wird im kantonalen Gesetz begründet, weshalb die Beschwerdeführerin auch aus Art. 89 Abs. 2 lit. d i.V.m. dem NHG nichts zu ihren Gunsten ableiten kann.

4.1. Die Beschwerdeführerin macht anlässlich der heutigen Verhandlung geltend, dass die Kantonale Denkmalpflege eine interne Vernehmlassung zu Handen des Bauinspektorates verfasst habe und die DHK zusammen mit der Kantonalen Denkmalpflege die Interessen des Denkmalschutzes vertrete. Wäre die DHK zur Einspracheerhebung verpflichtet, so die Beschwerdeführerin weiter, würde dies zu einem "doppelten Verfahren" führen. Die DHK habe die nötigen Ressourcen für die Erhebung der Einsprachen nicht. § 14 DHG würde ad absurdum geführt werden, wenn die DHK zur Einspracheerhebung verpflichtet wäre.

4.2. Dem muss entgegengehalten werden, dass die Kantonale Denkmalpflege eine Abteilung des Amtes für Raumplanung des Kantons Basel-Landschaft ist und bei einem Baugesuch – wie die anderen tangierten Abteilungen auch – einen Prüfbericht zu Handen des Bauinspektorates zu verfassen hat. Die Kantonale Denkmalpflege vertritt ebenso wie die DHK die Interessen des Denkmalschutzes, die Kantonale Denkmalpflege besorgt das Sekretariat der DHK (§ 15 Abs. 2 DHG) und die Leiterin der Kantonalen Denkmalpflege gehört der Kommission mit beratender Stimme von Amtes wegen an (§ 13 Abs. 3 DHG). Die DHK ist damit aufgrund ihrer organisatorischen Vernetzung mit der Kantonalen Denkmalpflege über die Baugesuche informiert und kennt so auch die allfälligen Argumente gegen die Bewilligung des Baugesuchs. Auf Hinweis der involvierten Kantonalen Denkmalpflege und mit den Argumenten der Kantonalen

Denkmalpflege ist es für die DHK ohne grösseren Aufwand möglich, Einsprache gegen das Baugesuch zu erheben.

4.3. Im Übrigen überzeugen die Argumente der Beschwerdeführerin insofern nicht, als sie in den Fällen seit 1995, in denen sie im Verfahren vor Kantonsgericht Partei war, Einsprache gegen das Baugesuch erhoben hatte (siehe KGE VV vom 25. Oktober 2017 [810 15 83], KGE VV vom 18. April 2007 [810 2009 485]; KGE VV vom 19. Juni 2000 [810 1999 230]. Das Verfahren 810 16 362 wurde infolge Beschwerderückzugs mit Verfügung vom 19. Dezember 2016 abgeschlossen. Aufgrund der Abschreibungsverfügung ist nicht ersichtlich, ob die DHK bereits Einsprache erhoben hatte).

4.4. Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass in jenen Fällen der letzten 20 Jahre, in denen die Kantonale Natur- und Landschaftsschutzkommission, welche mit der DHK bezüglich Organisation, Mitglieder, Aufgaben, Besorgung des Sekretariats und Beschwerdebefugnis (vgl. § 19 ff. des Gesetzes über den Natur- und Landschaftsschutz vom 20. November 1991) vergleichbar ist, beim Kantonsgericht Beschwerde gegen Baugesuche oder Nutzungspläne erhoben hat, die Kantonale Natur- und Landschaftsschutzkommission Einsprache beim Bauinspektorat erhoben hatte (siehe Verfahren, die nicht mit einem Vergleich oder mit einem Abschreibungsbeschluss erledigt wurden: 810 6 297, 810 7 457, 810 10 179, 810 14 341, 810 16 57, 810 16 58, 810 16 388, 810 19 94).

4.5. Die bisherigen Verfahren, in welchen die DHK oder die Kantonale Natur- und Landschaftsschutzkommission Parteistellung hatten, lassen den Schluss zu, dass diese Kommissionen bis anhin davon ausgingen, am vorinstanzlichen Verfahren teilnehmen zu müssen, um die Berechtigung zur Beschwerde ans Kantonsgericht zu wahren.

5. Ein Blick auf andere Kantone zeigt, dass auch diese in Bausachen die Teilnahme am Einspracheverfahren verlangen. So wird z.B. im Kanton Bern die Teilnahme in Bausachen auch für (Fach)-Behörden ausdrücklich verlangt (Art. 40 Abs. 2 und 5 und Art. 35 Abs. 2 lit. c des Baugesetzes [BauG] vom 9. Juni 1985 des Kantons Bern, siehe PFLÜGER, a.a.O., Rz 56 zu Art. 65 VRPG). Auch im Kanton Aargau wird die Beteiligung am Einspracheverfahren verlangt (vgl. MARTIN GOSSWEILER, in: Baumann et al. [Hrsg.], Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, Rz 27 f. und 89 zu § 4 des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen [Baugesetz, BauG] vom 19. Januar 1993).

6. Zusammenfassend ergibt sich aus den obigen Ausführungen, dass § 14 Abs. 2 DHG die grundsätzliche Beschwerdebefugnis der DHK statuiert, aber § 133 Abs. 5 RBG das Erfordernis der formellen Beschwer regelt, und dass kein Bundesrecht nach § 133 Abs. 3 RBG vorliegt, welches die DHK vom Erfordernis der Teilnahme am Einsprache- und Beschwerdeverfahren entbindet. Die DHK hat keine Einsprache gegen das Baugesuch erhoben. Damit kann auf die Beschwerde der DHK mangels formeller Beschwer nicht eingetreten werden.

7.1. Es bleibt über die Kosten des vorliegenden Verfahrens zu befinden. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten werden

in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'500.-- sind demzufolge der Beschwerdeführerin aufzuerlegen und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen.

7.2. Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei kann für den Beizug eines Anwalts bzw. einer Anwältin eine angemessene Parteientschädigung zugesprochen werden (§ 21 Abs. 1 VPO). Der Rechtsvertreter der obsiegenden privaten Beschwerdegegner macht in seiner Honorarnote vom 8. Dezember 2021 für seine Bemühungen (inkl. Vorbereitung der Gerichtsverhandlung) einen Aufwand von 13.92 Stunden und Auslagen in der Höhe von Fr. 164.50 (alles exkl. MWST) geltend, was nicht zu beanstanden ist. Für die Teilnahme an der Verhandlung werden dem Rechtsvertreter der privaten Beschwerdegegner weitere 5 Stunden hinzugerechnet. Die Beschwerdeführerin hat den privaten Beschwerdegegnern damit eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. Fr. 5'271.40 (18.92 Stunden à Fr. 250.-- und Auslagen in der Höhe von Fr. 164.50 zuzüglich 7.7 % MWST) zu bezahlen. Im Übrigen sind die Parteikosten wettzuschlagen.

Demgemäss wird e r k a n n t :

- ://:
1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.
 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'500.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.
 3. Die Beschwerdeführerin hat den privaten Beschwerdegegnern eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 5'271.40 (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) zu bezahlen.
Im Übrigen werden die Parteikosten wettgeschlagen.

Vizepräsident

Gerichtsschreiberin