



**Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und
Verwaltungsrecht**

vom 3. September 2014 (810 13 391)

Raumplanung, Bauwesen

Rückweisung aufgrund mangelhafter Interessenabwägung

Besetzung Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Christian
Haidlauf, Markus Clausen, Niklaus Ruckstuhl, Edgar Schürmann,
Gerichtsschreiberin Elena Diolaiutti

Parteien **A.**____, Beschwerdeführer, vertreten durch Roman Zeller, Advokat

gegen

Baurekurskommission des Kantons Basel-Landschaft,
4410 Liestal, Beschwerdegegnerin

B.____ und **C.**____, Beschwerdegegner, vertreten durch Dr. Caspar
Zellweger, Advokat

Beigeladene **Einwohnergemeinde D.**____

Betreff Baugesuch Nr. 1521/2012
(Entscheid der Baurekurskommission Nr. 13-012 vom 24. September
2013)

A. Die Gemeindeversammlung D._____ beschloss am 18. Juni 2009 die Mutation Nr. 20 zum Quartierplan Ortskern (QP Ortskern) für die damaligen Parzellen Nrn. 104, 105, 106 und 110, Grundbuch D._____. Am 20. Oktober 2009 genehmigte der Regierungsrat die Mutation.

B. Am 8. August 2012 reichte A._____ beim Bauinspektorat des Kantons Basel-Landschaft (Bauinspektorat) ein Gesuch für das Bauprojekt des Architekturbüros E._____ betreffend ein Einfamilienhaus auf der Parzelle Nr. 104 an der X._____gasse 7a in D._____ ein (Baugesuch Nr. 1521/2012). Dagegen erhoben B._____ und C._____ am 24. August 2012 Einsprache. Sie machten im Wesentlichen geltend, dass das Projekt nicht dem Vorprojekt des Architekturbüros F._____ entspreche, welches Grundlage für den Quartierplan gewesen sei. Zudem seien die Anforderungen für eine Ausnahmegewilligung nach § 50 des Raumplanungs- und Baugesetzes (RBG) vom 8. Januar 1998 nicht gegeben, da Ausnahmen bei Überbauungen nach einheitlichem Plan im Baubewilligungsverfahren nur gestattet werden könnten, sofern eine hohe Wohnqualität und gute Einfügung in die landschaftliche und bauliche Umgebung gewährleistet sei, was vorliegend nicht gegeben sei.

Die Gemeinde D._____ (Gemeinde) hielt am 21. August 2012 fest, dass das Bauprojekt den Zonenvorschriften QP Ortskern entspreche und bewilligte die zwei Ausnahmeanträge bezüglich Überschreitung der Höhe der Südostfassade und des Sockelgeschosses.

Der Baugesuchsteller reichte am 18. Dezember 2012 beim Bauinspektorat bereinigte Pläne ein. B._____ und C._____ hielten mit Schreiben vom 28. Dezember 2012 an ihrer Einsprache fest, da die bereinigten Pläne in den wesentlichen Punkten unverändert geblieben seien.

C. Das Bauinspektorat wies mit Entscheid Nr. 019/13 vom 17. Mai 2013 die Einsprache ab, soweit es darauf eintrat. Zur Begründung wurde im Wesentlichen angeführt, dass es sich nicht um eine Ausnahmeüberbauung nach einheitlichem Plan gemäss § 50 RBG, sondern um ein Projekt im Rahmen einer Quartierplanung nach den §§ 37 ff. RBG handle. Das Baugesuch fusse auf einer rechtsgültigen Quartierplanung und nur diese Angaben seien massgebend. Das erwähnte Vorprojekt habe keine rechtliche Verbindlichkeit und sei allenfalls richtungsweisend. Das Baugesuch entspreche den rechtsgültigen Grundlagen und die beanstandeten Ausnahmen für die Überschreitung der Fassadenhöhe wie auch für die Absenkung der Sockelgeschossdecke gegenüber dem Vorprojekt seien nicht zu beanstanden.

D. Gegen diesen Entscheid erhoben B._____ und C._____ mit Eingabe vom 28. Mai 2013 bzw. 30. Juni 2013 bei der Baurekurskommission des Kantons Basel-Landschaft (Baurekurskommission) Beschwerde und beantragten, es sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und der Bau des Einfamilienhauses nicht zu bewilligen; unter o/e-Kostenfolge (auch für das vorinstanzliche Verfahren). Sie machten geltend, dass die Erteilung der zwei Sondergenehmigungen nach § 33 und § 34 des Quartierplan-Reglements Ortskern (QP-Reglement) vom 23. November 1987 nicht in die Kompetenz des Gemeinderates, sondern in diejenige der Gemeindeversammlung falle. Ausserdem könne eine Überschreitung des zulässigen Maximums der Fassadenhöhe um 1.13 m nicht als geringe Abweichung taxiert werden und eine bessere

Nutzung rechtfertige keine Ausnahme. Weiter sei das Vorprojekt des Architekturbüros F._____ mit dem strittigen Projekt nur in Bezug auf das Volumen vergleichbar, ansonsten sei es das genaue Gegenteil. Beim Projekt handle es sich um einen auf maximale Nutzung ausgerichteten Fremdkörper ohne jeglichen Bezug zur Umgebung, welcher weder architektonisch noch städtebaulich zu überzeugen vermöge. Sie verwiesen dabei auf ein von ihnen eingeholtes Gutachten von G._____, Dipl. Architektur SIA/ETH, vom 1. Juni 2013.

Die Gemeinde verwies in ihrer Vernehmlassung vom 16. Juli 2013 auf ihre bisherigen Darstellungen und führte aus, dass sich das Projekt an die Vorgaben des Planungsberichts zur QP-Mutation halte. Der Gemeinderat könne gemäss § 33 QP-Reglement Ausnahmen gestatten, wenn sich ein Projekt in jeder Beziehung in den erhaltenswerten Ortskern einfüge, was vorliegend gegeben sei.

Der Baugesuchsteller, nunmehr vertreten durch Roman Zeller, Advokat, beantragte mit Vernehmlassung vom 5. September 2013 unter o/e-Kostenfolge die Abweisung der Beschwerde. Er erklärte unter anderem, dass die Kompetenz zur Beurteilung von Ausnahmen beim Gemeinderat liege. Das Erscheinungsbild des vorliegenden Projekts verändere sich im Vergleich zum Vorprojekt nicht und die effektiven Gebäude- und Fassadenhöhen würden gleich bleiben. Das Bauinspektorat hielt mit Vernehmlassung vom 6. September 2013 am angefochtenen Entscheid fest und beantragte der Baurekurskommission die Abweisung der Beschwerde.

E. Mit Entscheid Nr. 13-012 vom 24. September 2013 wies die Baurekurskommission die Angelegenheit im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurück. Die Baurekurskommission führte aus, dass gemäss § 39 RBG der Planungs- und Begleitbericht vom 3. September 2009 wie auch die Pläne und das dazugehörige QP-Reglement Bestandteil des QP Ortskern seien. In diesem Bericht nenne der Gemeinderat klar auch das Vorprojekt F._____ als Grundlage der QP-Mutation Nr. 20. Die Mutation Nr. 20 des QP Ortskern basiere auf dem Vorprojekt F._____, welches das angestrebte Gesamtbild impliziere. Angesprochen seien die Massgeblichkeit der Räumlichkeit des Gebäudes auf die Umgebung und die Struktur und Ablesbarkeit des Gebäudes, welche anders seien, wenn das Erdgeschoss sozusagen im Boden verschwinde, was vorliegend eine auffallende Differenz zwischen dem umstrittenen Projekt und dem Vorprojekt F._____ darstelle. Die Baurekurskommission erachtete die Auseinandersetzung vor allem mit der Frage der Eingliederung und des Einbezugs des strittigen Projekts in die Umgebung und damit in das Ortsbild im Rahmen des Baugesuchverfahrens als ungenügend. Die Baurekurskommission beurteilte auch die Begründung der Ausnahmegewilligung der Gemeinde als nicht befriedigend, da die Auseinandersetzung der im Gebäude geplanten Räumlichkeiten mit der Umgebung (und umgekehrt) fehle.

F. Mit Eingabe vom 19. Dezember 2013 erhob der Baugesuchsteller, wiederum vertreten durch Roman Zeller, Beschwerde gegen den Entscheid der Baurekurskommission und beantragte, es sei das Baugesuch Nr. 1521/2012 zu genehmigen, eventualiter sei das Verfahren an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Gemeinde hielt in ihrer Vernehmlassung vom 28. Februar 2014 an ihren bisherigen Darstellungen fest und verwies unter anderem auf die am 11. Februar 2013 dem Bauinspektorat eingereichten Unterlagen und auf das Schreiben an die

Baurekurskommission vom 16. Juli 2013. B.____ und C.____, vertreten durch Dr. Caspar Zellweger, beantragten mit Eingabe vom 22. April 2014 die Abweisung der Beschwerde unter o/e-Kostenfolge. In ihrer Vernehmlassung vom 25. April 2014 stellte die Baurekurskommission das Rechtsbegehren um Abweisung der Beschwerde. Mit Präsidialverfügung vom 9. Mai 2014 wurden der Fall der Kammer zur Beurteilung überwiesen und verschiedene Anträge abgewiesen.

G. Anlässlich der heutigen Verhandlung hat das Kantonsgericht im Beisein unter anderem des Beschwerdeführers und seines Rechtsvertreters, der privaten Beschwerdegegner und ihres Rechtsvertreters mit dem Architekten G.____, von H.____ und I.____ als Vertreter der Baurekurskommission, des Leiters der Abteilung Hochbau J.____ als Vertreter der Gemeinde D.____, 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 Urteilerwägungen eingegangen.

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

1. Gemäss § 134 Abs. 5 RBG in Verbindung mit § 43 Abs. 2 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 können Entscheide der Baurekurskommission beim Kantonsgericht angefochten werden. Demnach ist das Kantonsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde örtlich und sachlich zuständig. Da auch die übrigen formellen Voraussetzungen gegeben sind, ist auf die verwaltungsgerichtliche Beschwerde einzutreten.

2. In der Beurteilung der vorliegenden gegen den Entscheid der Baurekurskommission gerichteten verwaltungsgerichtlichen Beschwerde ist die Kognition des Kantonsgerichts gemäss § 45 lit. a und b VPO darauf beschränkt, den angefochtenen Entscheid hinsichtlich allfälliger Rechtsverletzungen zu überprüfen bzw. zu prüfen, ob die Beschwerdegegnerin ein allfälliges Ermessen rechtsfehlerhaft ausgeübt hat. Im Weiteren kann beurteilt werden, ob diese den Sachverhalt unrichtig oder unvollständig festgestellt hat. Die Überprüfung der Angemessenheit des angefochtenen Entscheides der Baurekurskommission dagegen ist dem Kantonsgericht verwehrt (§ 45 lit. c VPO e contrario).

3.1. Der Beschwerdeführer macht in seiner Beschwerde geltend, aus dem Entscheid der Baurekurskommission ergebe sich nicht klar, ob die Baurekurskommission die Gestaltung als ästhetisch befriedigend erachte oder nicht, weil die Baurekurskommission diesbezüglich den Entscheid an die Vorinstanz zurückweise. Die Baurekurskommission gehe jedoch, anders als die Vorinstanz, davon aus, dass der Quartierplan auf dem Vorprojekt basiere. Die Gemeinde habe sich bei der Genehmigung des Baugesuchs deshalb nur ungenügend mit den Abweichungen zum Vorprojekt auseinandergesetzt. Abklärungen hätten ergeben, dass eine Rückweisung zu nichts führe, da die Ortskernkommission nicht auf ihren Entscheid zurückkommen werde. Das Projekt genüge im Hinblick auf das Erscheinungsbild den Anforderungen des Quartierplans. Nach § 18 RBG würden die Gemeinden ihre Zonenvorschriften für das ganze Gemein-

degebiet erlassen. Die Zonenordnung der Gemeinde unterliege dementsprechend der Gemeindeautonomie. Für die Einhaltung und Überwachung ihrer Zonenvorschriften seien dementsprechend auch die Einwohnergemeinden des Kantons Basel-Landschaft grundsätzlich zuständig. Würden in der Gemeinde Ermessensentscheide gefällt, so könnten die Bewilligungsbehörden und damit auch die Baurekurskommission als zweite Instanz den Entscheid der Einwohnergemeinde lediglich im Hinblick auf Willkür prüfen.

In der vorliegenden Angelegenheit sei dem Entscheid der Baurekurskommission nicht zu entnehmen, gegen welche kommunalen Vorschriften die Fassade des Objekts verstosse oder weshalb die Bewilligung willkürlich erfolgt sei. Nachdem das Projekt insgesamt als der Mutation des QP Ortskern Nr. 20 entsprechend eingestuft und diesbezüglich auch in ästhetischer Hinsicht gutgeheissen worden sei, bestehe keine rechtliche Grundlage, gestützt auf welche die Baurekurskommission den Entscheid des Bauinspektorats hätte aufheben dürfen.

Der Beschwerdeführer führt weiter aus, dass die Aussagen der Baurekurskommission, wie z.B. dass die Höhe des Sockelgeschosses, welche angeblich zu keiner Interaktion mit dem Aussenraum führe, nicht nachvollziehbar seien. Die Baurekurskommission begründe auch nicht, weshalb sie die Fassade in ihrem Erscheinungsbild als "tot" erachte. Es sei fraglich, worauf sich die Baurekurskommission rechtlich stütze. Das QP-Reglement sehe zwar einige positive Ästhetikbestimmungen vor. Die Zuständigkeit zur Beurteilung des eigenen Reglements liege grundsätzlich beim Gemeinderat D.____. Die Baurekurskommission müsse somit feststellen, dass die Gemeinde das Reglement im Rahmen ihrer Autonomie willkürlich angewendet habe. Die Baurekurskommission stütze ihre Ansicht auf das erwähnte Vorprojekt. Aus den Quartierplanvorschriften gehe jedoch klar hervor, dass lediglich die Pläne und die reglementarischen Vorschriften gelten würden. Nach § 28 QP-Reglement berate die Ortskernkommission als Fachgremium den Gemeinderat. Beide Gremien hätten das Projekt beurteilt und das Projekt als den Zielsetzungen des Quartierplans entsprechend beurteilt. Es sei demgemäss willkürlich und verletze die Autonomie der Gemeinde, wenn die Baurekurskommission diese zwingen wolle, das Vorprojekt nicht nur im Hinblick auf die Eingliederung der Baute in die Umgebung, sondern auch im Hinblick auf die Fassadengestaltung und die Anordnung der Geschosse als Massstab zu verwenden. Dass der Entscheid willkürlich sei, ergebe sich im Übrigen aus dem Umstand, dass das Vorprojekt mehrere Varianten der inneren Umsetzung aufzeige.

Es sei nicht klar, ob die Baurekurskommission die Fassade generell ästhetisch als nicht befriedigend erachte und das Projekt aus ästhetischen Gründen nicht bewilligt habe oder ob die Baurekurskommission diese ästhetische Frage im Hinblick auf die Erteilung einer Ausnahme als ungenügend erachte. Im Hinblick auf die Erteilung von Ausnahmen sei darauf hinzuweisen, dass sämtlichen Parteien von Anfang an klar gewesen sei, dass das Projekt nur mit Abweichungen vom QP-Reglement Ortskern bewilligt werden könne. Mit dem neuen Quartierplan sei das ehemals erlaubte Gebäudeprofil wesentlich verschmälert worden. An der Südecke seien die Fassaden abgeknickt worden. Dies führe aus mathematischen Gründen dazu, dass bei der abgeknickten Fassade die Fassadenhöhe zwangsläufig über das erlaubte Mass ansteige. Da sich das Ansteigen der Fassadenhöhe zwangsläufig aus der Lage des Baufeldes gemäss Quartierplan ergebe, sei dieses Ansteigen der Traufe nach § 40 RBG, wonach Zonenvorschriften als

aufgehoben gelten, soweit sie im Widerspruch zu einem rechtskräftigen Quartierplan stünden, quartierplankonform. Damit handle es sich bei der Genehmigung dieses quartierplankonform erstellten Gebäudeteils nicht um eine Ausnahme.

In Bezug auf die zweite Aufnahmebewilligung bestehe der einzige Unterschied darin, dass sich die Ausnahme beim Bauprojekt auf das ganze Geschoss erstrecke, beim Vorprojekt lediglich auf etwas mehr als das halbe Geschoss.

3.2. Die Beschwerdegegner weisen auf den kantonalen Richtplan hin und darauf, dass die Gemeinde D._____ als Ortsbild von nationaler Bedeutung im Sinne des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) eingetragen sei. Des Weiteren stelle das Vorprojekt F._____ aus rechtlicher Sicht nichts anderes als die visualisierten Detailvorschriften dar, aus welchen sich ergebe, welche Eingriffe bzw. Veränderungen an diesem Ort ohne bzw. mit Ausnahmebewilligungen zulässig seien. Die vom Beschwerdeführer angerufene Gemeindeautonomie sei durch den bundesrechtlichen Ortsbildschutz in dem Sinne aufgehoben bzw. eingeschränkt worden, als dass der QP Ortskern nicht autonom, sondern im Lichte der bundesrechtlichen Vorschriften gemäss dem Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) vom 1. Juli 1966 und dem ISOS ausgelegt werden müsse, die vorschreiben würden, dass die vorhandene Substanz wie auch die bestehende Struktur grundsätzlich zu erhalten sei bzw. nur in engen Grenzen verändert werden dürfe. Diese allgemeinen Vorgaben seien in dem Sinne verfeinert worden, dass die nach Mutation Nr. 20 als zulässig betrachteten Neuerungen in Form eines Vorprojektes aus der Feder des Architekturbüros F._____ visualisiert worden seien. Das Vorprojekt bilde somit einen integrierenden Teil der Mutation Nr. 20 zum QP Ortskern und sei damit auch eigentümerverbindlich. Beantrage ein Eigentümer Ausnahmen vom QP, könnten diese vom Gemeinderat gestützt auf § 33 und § 34 QP-Reglement nur im Lichte des Vorprojektes als Ganzes bewilligt werden. Die Prüfung der architektonischen Qualitäten des Projekts und dessen Einpassung in die Umgebung im Lichte der verbindlichen Schutznormen sei unterblieben und demzufolge nachzuholen.

3.3 Die Baurekurskommission wies in ihrer Vernehmlassung vom 25. April 2014 darauf hin, dass der Baurekurskommission bei der Beurteilung von Beschwerden vollumfängliche Kognition zukomme und sie die angefochtenen Entscheide nicht nur auf Willkür überprüfe. Des Weiteren seien die Art und Weise sowie der Umfang der Prüfung des bestrittenen Bauprojekts durch die kantonale Denkmalpflege als wichtige Fachstelle in der vorliegend betroffenen Frage gerade einer der beiden Hauptgründe für die Rückweisung

Der Planungs- und Begleitbericht vom 3. September 2009 gehe auf die Subtilitäten in der betroffenen fein-/kleingliedrigen Umgebung ein, was es nach Meinung der Baurekurskommission folglich in der Umsetzung auch zu berücksichtigen gelte. Erst mit den Plänen des Vorprojekts werde das im Planungs- und Begleitbericht Beschriebene vollends verständlich. Folglich erachte es die Baurekurskommission als relevant, dass das nun vorliegende Projekt mit diesen geltenden Quartierplan-Vorgaben übereinstimme. In diesem Zusammenhang habe die Baurekurskommission einerseits eine "auffallende" Differenz und andererseits eine ungenügende Auseinandersetzung im vorliegenden Verfahren festgestellt.

Die Baurekurskommission beanstandete in ihrem Entscheid die ungenügende Auseinandersetzung mit der Wechselwirkung zwischen Gebäude und Umgebung (einschliesslich der spezifischen Topographie) bzw. deren Bezug zueinander - und dies sowohl durch die Kantonale Denkmalpflege als auch hinsichtlich der beiden Ausnahmebegründungen. Aus diesem Grund habe die Baurekurskommission die Rückweisung an die Vorinstanz verfügt. Zu einer abschliessenden ästhetischen Auseinandersetzung habe es generell oder in Bezug auf die Erteilung von Ausnahmen somit im Verfahren vor der Baurekurskommission gar nicht kommen können.

3.4. Die Gemeinde erklärt in ihrer Vernehmlassung vom 28. Februar 2014 an ihren bisherigen Darstellungen festzuhalten und verweist auf die am 11. Februar 2013 an das Bauinspektorat und am 16. Juli 2013 an die Baurekurskommission eingereichten Schreiben und Unterlagen.

3.5. Zu prüfen ist, ob die durch die Baurekurskommission verfügte Rückweisung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz rechters ist.

4.1. Nutzungspläne sind für jedermann verbindlich (Art. 21 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung [RPG] vom 22. Juni 1979). Bauten und Anlagen dürfen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden (Art. 22 Abs. 1 RPG, § 120 RBG). Voraussetzung einer Bewilligung ist, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen und das Land erschlossen ist (Art. 22 Abs. 1 lit. a und b RPG). Die übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts bleiben vorbehalten (Art. 22 Abs. 2 RPG). Ausnahmen innerhalb der Bauzonen regelt das kantonale Recht (Art. 23 RPG). Das kantonale Recht sieht vor, dass die kantonalen und kommunalen Nutzungspläne Ausnahmeregelungen vorsehen (§ 1 lit. e und § 111 Abs. 2 RBG; PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, Bern 2008, S. 198; siehe auch § 111 RBG zu den Ausnahmen von allgemeinen Bauvorschriften).

4.2. Gemäss § 38 Abs. 1 RBG legen Quartierpläne für neu zu überbauende oder überbaute Quartiere die Vorschriften für die Nutzung und Überbauung bzw. für die Erneuerung und Erhaltung fest. Der Quartierplan kann insbesondere Vorschriften über Lage, Grösse, Gestaltung und Nutzung der Bauten und Freiflächen sowie deren Einordnung in die bauliche und landschaftliche Umgebung enthalten (§ 38 Abs. 2 RBG). Er besteht aus einem Plan oder mehreren Plänen, dem Reglement sowie einem Begleitbericht, in dem die Ziele, die Schritte zur Realisierung und die Folgekosten aufgezeigt werden (§ 39 RBG).

Mit dem Begleitbericht gemäss § 39 RBG erfüllt die Gemeinde die Berichterstattungspflicht gegenüber der kantonalen Genehmigungsbehörde nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28. Juni 2000. Adressat des Planungsberichts ist nach bundesrechtlicher Vorschrift die kantonale Genehmigungsbehörde gemäss Art. 26 Abs. 1 RPG, vorliegend der Regierungsrat. Der Begleitbericht dient diesem beim Entscheid über die Genehmigung bzw. Nichtgenehmigung eines Nutzungsplans (vgl. RUDOLF MUGGLI, Der Umweltteil des Planungsberichts nach Art. 47 Raumplanungsverordnung, Umwelt-Materialien Nr. 179, Bundesamt für Raumentwicklung, Bern 2005, S. 27). Aus Sicht des Raumplanungsrechts des Bundes ist der Planungsbe-

richt Teil der Entscheidungsgrundlagen für die Plangenehmigungsbehörde. Da gerade Planentscheide wenig justiziabel sind, auf einer umfassenden Interessenabwägung auf der Grundlage der Planungsziele beruhen, kommt der Berichterstattung über die vorgenommene Interessenabwägung eine entscheidende Rolle bei der Beurteilung der Rechtmässigkeit der Planung zu (MUGGLI, a.a.O., S. 24 ff.). § 39 RBG geht insofern über die bundesrechtlichen Anforderungen hinaus, als er den Begleitbericht grundsätzlich zum Inhalt der Quartierplanung erhebt und bereits als Entscheidungsgrundlage für die Planerlassbehörde betrachtet, was als durchaus sinnvoll bezeichnet werden kann, aus bundesrechtlicher Sicht sowie im normalen Zonenplanverfahren (vgl. § 31 Abs. 4 RBG) hingegen nicht zwingend notwendig ist. Adressaten des Berichts bleiben jedoch die kantonalen Plangenehmigungsbehörden (zum Ganzen auch KGE VV vom 19. Dezember 2007 [810 06 353] E. 5.1.1; vom 27. September 2006 [2006/112] E. 3.1; vom 10. April 2013 [810 12 269] E.3.2.5).

Der Regierungsrat hat in seinem Beschluss Nr. 1491 vom 20. Oktober 2009 die von der Einwohnergemeinde D.____ am 18. Juni 2009 beschlossene Mutation Nr. 20 (Y.____platz, Y.____gasse) zum Quartierplan Ortskern (Teilpläne 1 und 2) genehmigt und damit allgemein verbindlich erklärt. Massgebend sind die mit der Inventarnummer 06/QP/2/22 (Mutation Nr. 20, Y.____platz, Y.____gasse, zum Quartierplan Ortskern, Teilpläne 1 und 2) versehenen Exemplare der Pläne.

4.3. Nach § 40 RBG können Quartierpläne von den Zonenvorschriften und der Erschliessungsplanung abweichende Bestimmungen enthalten (Abs. 1). Zonenvorschriften, Strassen- und Bau- sowie Strassenlinienpläne gelten als aufgehoben, soweit sie im Widerspruch zu einem rechtskräftigen Quartierplan stehen (Abs.2).

4.4. Im ISOS ist D.____ als "ISOS Dorf" bezeichnet. Nach dem kantonalen Richtplan (Stand Dezember 2012; S2.2.D) handelt es sich bei D.____ Dorf um ein Ortsbild von nationaler Bedeutung. Dieses Ortsbild wurde im Sinne einer Fortschreibung in der Richtplankarte aufgenommen. Die Fortschreibung erfolgt auf der Basis der Verordnung über die schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS). Die Gemeinden und Kantone ziehen das ISOS als Planungshilfe bei (Richtplan S2.2.D.a).

Das geplante Bauprojekt liegt gemäss rechtskräftigem Zonenplan der Gemeinde D.____ innerhalb des Perimeters des QP Ortskern QP 2, Mutation 20. Die fragliche Parzelle ist der Zone K 2 zugeordnet und befindet sich innerhalb des Perimeters Ortsbildschutzes.

4.5. Nach §1 QP-Reglement gelten für den Ortskern besondere Quartierplan-Vorschriften, bestehend aus dem Quartierplan 1. und 2. Teil. Die Quartierplan-Vorschriften finden unter anderem Anwendung innerhalb des Quartierplan-Perimeters bei Neu-, An- und Umbauten. Gemäss § 2 QP-Reglement regeln die Quartierplan-Vorschriften unter anderem Lage, Grösse und Gestaltung der Bauten, maximale Geschosszahl, Art und Mass der Nutzung, Gebäudeprofil, Dachform, Dachaufbauten, Voraussetzungen für die Erteilung von Baubewilligungen und Ausnahmen. Nach § 21 QP-Reglement müssen sich alle Neu-, An- und Umbauten sowie Renovierungen harmonisch in das Orts- und Strassenbild einfügen. Das Quartierplangebiet ist in vier

Sorgfaltsstufen gegliedert. Unter die Stufe 2 fällt auch die Zone K 2. Die Stufe 2 bezweckt den Schutz von erhaltenswerten Ortsteilen. Gemäss § 28 QP-Reglement wählt der Gemeinderat eine Ortskernkommission. Die Kommission berät den Gemeinderat in Fragen, die den QP Ortskern betreffen.

§ 33 QP-Reglement sieht schliesslich eine Ausnahmeregelung vor. Gemäss dieser Vorschrift kann der Gemeinderat auf Antrag der Ortskernkommission Ausnahmen von den Gestaltungsvorschriften gestatten. In Abwägung öffentlicher und privater Interessen sowie in Würdigung der besonderen Umstände des Einzelfalles kann der Gemeinderat nach Anhören der Ortskernkommission Ausnahmen von den Quartierplanvorschriften gestatten. Dies gilt unter anderem insbesondere in ausgesprochenen Härtefällen und wenn sich ein Bauprojekt in jeder Beziehung in den erhaltenswerten Ortskern einfügt.

4.6. Nach § 104 RBG sind alle bewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen unter Berücksichtigung der Ziele des Natur-, Landschafts-, Denkmal- und Heimatschutzes derart zu gestalten und in die Umgebung einzugliedern, dass auf wertvolle Objekte Rücksicht genommen wird, insbesondere auf wertvolle Orts- und Landschaftsbilder, für das Wohnumfeld wertvolle Innenhöfe und für das Siedlungsgebiet wichtige Baumbestände.

Nach § 1 des Gesetzes über den Denkmal- und Heimatschutz (DHG) vom 9. April 1992 bezweckt dieses Gesetz die Schonung, den Schutz und die Sicherung von Ortsbildern und Kulturdenkmälern. § 7 DHG statuiert, dass es untersagt ist, das Orts- und Landschaftsbild zu verunstalten. Eine Verunstaltung ist anzunehmen, wenn eine ungünstige Wirkung auf das Orts- und Landschaftsbild zu befürchten ist (Abs. 1). Bauten und Anlagen sind in das Orts- und Landschaftsbild einzupassen (Abs. 2).

Mit § 21 QP-Reglement, § 104 RBG und § 7 DHG–statuiert das Gesetz sogenannte Ästhetikklauseln (vgl. KGE VV vom 25. Januar 2012 [810 11 197] E. 7.3). Die Ästhetikvorschriften bezwecken allgemein den Schutz des Landschafts-, Orts- und Strassenbildes, der historischen Stätten sowie der Natur- und Kunstdenkmäler (HÄNNI, a.a.O., S. 318). Sie sind zumeist in Form einer Generalklausel umschrieben, können jedoch auch detaillierte Vorschriften bezüglich einzelner Gestaltungselemente der Bauten wie beispielsweise Baumaterialien, Farbgebung oder Materialauswahl beinhalten (HÄNNI, a.a.O., S. 319; MARCEL STEINER, Die Ästhetikgeneralklauseln, Baurecht 1994, S. 117; zum Ganzen auch BEAT ZUMSTEIN, Die Anwendung der ästhetischen Generalklauseln des kantonalen Baurechts, St. Gallen 2001, S. 27 ff.). Die Ästhetikvorschriften bilden Teil des materiellen Baupolizeirechts, weshalb jedes Bauvorhaben der ästhetischen Beurteilung unterliegt. Die Rechtsanwendung muss sich dabei auf objektive und grundsätzliche Gesichtspunkte stützen und auf einem Werturteil beruhen, das Auffassungen entspricht, die eine gewisse Verbreitung und Allgemeingültigkeit beanspruchen dürfen (KGE VV [810 13 264] vom 22. Januar 2014 E. 4.2; ZUMSTEIN, a.a.O., S. 119; RENÉ WIEDERKEHR, Grundprobleme des basellandschaftlichen Bau- und Planungsrechts, Basler Juristische Mitteilungen [BJM] 2006, S. 248 ff.; BGE 114 Ia 343 E. 4b; BGE 82 I 102 E. 4).

5. Aus den obigen Ausführungen ergibt sich somit, dass vorliegendenfalls - entgegen den Ausführungen in der Einsprache an das Bauinspektorat und vor Kantonsgericht auch nicht mehr geltend gemacht - nicht § 50 RGB anwendbar ist, da keine Überbauung nach einheitlichem Plan vorliegt, sondern ein Quartierplan. Ausserdem kann der Meinung des Beschwerdeführers, dass es sich gestützt auf § 40 RGB vorliegendenfalls um eine quartierplankonforme Baute handle, nicht gefolgt werden. Gemäss § 40 RGB gelten Zonenvorschriften, die einem Quartierplan widersprechen, als aufgehoben. § 40 RGB regelt aber nicht den Fall, bei welchem ein Quartierplanreglement, welches Bestandteil desselben Quartierplans ist, dem Plan als solchen allenfalls widerspricht. Diesbezüglich kann darauf hingewiesen werden, dass selbst die Gemeinde die Abweichungen betreffend Fassaden- und Sockelgeschosshöhe durch Ausnahmebewilligungen geregelt hat und die E._____ in ihren Angaben zu den Zonenvorschriften an das Bauinspektorat vom 25. Juli 2012 ausgeführt hat, dass betreffend Fassadenhöhe ein Ausnahmeantrag an die Gemeinde nötig sei. Sowohl die Gemeinde als auch das Architekturbüro gingen somit klar davon aus, dass die Baute nicht quartierplankonform sei.

Zudem kann festgehalten werden, dass Vorprojekte nicht Bestandteil des Quartierplans sind. Sie können jedoch - wie vorliegendenfalls - und von der Gemeinde in ihrem Planungsbericht festgehalten, als Grundlage einer Quartierplanmutation dienen. Sie finden dann insofern Eingang in den Quartierplan als der Quartierplan gestützt auf das Vorprojekt ausgearbeitet wurde. Zudem werden die im Begleitbericht genannten Ziele durch das Vorprojekt beeinflusst. Des Weiteren hat sich das fragliche Projekt, gestützt auf die kantonalen und kommunalen Bestimmungen harmonisch in das Orts- und Strassenbild einzufügen. Schliesslich kann nach § 33 QP-Reglement der Gemeinderat in Abwägung öffentlicher und privater Interessen sowie in Würdigung der besonderen Umstände des Einzelfalles nach Anhören der Ortskernkommission Ausnahmen von den Quartierplanvorschriften gestatten.

6.1. An der Sitzung der Ortskernkommission vom 13. Juni 2012 stimmte die Kommission dem Ausnahmeantrag der Überschreitung der Fassadenhöhe an der SW-SO Ecke aufgrund des abgeknickten Gebäudegrundrisses (verbindliche Bauflucht) zu. Im Protokoll der Sitzung der Ortskernkommission D._____ vom 20. Mai 2012 wird festgehalten, dass sich der geplante Eingang bereits auf Strassenniveau befinde. Die vorgesehenen Koten der Trauf- und Firsthöhen würden gemäss dem Vorprojekt übernommen und nicht höher ausgeführt. Damit die Kote des Sockelgeschosses abgesenkt werden könne, müsse einem Ausnahmeantrag zugestimmt werden, da die zulässige Traufhöhe ($K_2=5.60\text{m}$) um ca. 75 cm überschritten werde. Die Ortskernkommission stimmte auch diesem Ausnahmeantrag zu.

6.2. Am 21. August 2012 kam die Gemeinde zum Schluss, dass das eingereichte Baugesuch den Zonenvorschriften Quartierplan Ortskern entspreche und bewilligt werde. Des Weiteren hielt die Gemeinde Folgendes fest:

„Es wird zu den zwei folgenden Punkten je ein Ausnahmeantrag bewilligt:

Überschreitung Fassadenhöhe Südostfassade

Auf Grund der abgeknickten Gebäudeflucht (verbindliche Bauflucht) wird der Überschreitung der maximal zulässigen Fassadenhöhe an der SW-SO Ecke zugestimmt (Max. Fassadenhöhe Zone K2 entspricht 5.60m).

Sockelgeschosshöhe

Um eine bessere Nutzung der Raumhöhe zu erhalten, wird die Sockelgeschosskote Decke über UG (333.75) auf die Kote des Strassenniveaus (332.75) abgesenkt. Die effektiv wahrnehmbaren Koten der Fassadenhöhe (339.25) und der Gebäudehöhe (343.255) bleiben unverändert. Dieser Ausnahme wird zugestimmt.“

6.3. Im am 29. August 2012 erledigten Prüfbericht führte die Kantonale Denkmalpflege aus, dass die Gestaltung der Fassaden und des Dachs nicht in allen Punkten befriedigen würde (14 unterschiedliche Fenster-/Türformate, Mischung von freier Komposition und Symmetrie, Belichtung des Treppenhauses). Aussagen über die Ausbildung des Dachrandes würden nicht vorliegen. Das Vorhaben werde aus diesen Gründen abgelehnt. Sie bete um Kontaktaufnahme mit der Ortsbildpflege. Diese Passage wurde im Schreiben des Bauinspektorates vom 12. September 2012 an den Beschwerdeführer übernommen. Im Prüfbericht vom 14. Februar 2013 erklärte die Kantonale Denkmalpflege lediglich, aus ortsbildpflegerischer Sicht gebe es keine Anmerkungen.

6.4. In der Ausnahmegewilligung vom 21. bzw. 22. August 2012 erteilte die Gemeinde die zwei Ausnahmegewilligungen, begründete diese bezüglich der Überschreitung der Fassadenhöhe an der SW-SO Ecke mit der verbindlichen Bauflucht, bezüglich der Ausnahme der Sockelgeschosshöhe jedoch nur mit der besseren Nutzung der Raumhöhe. Auch in der Vernehmlassung vom 11. Februar 2013 an das Bauinspektorat führte die Gemeinde lediglich aus, dass die Süd-Ost Fassade des bestehenden Gebäudes bereits vor der Mutation schon auf derselben Flucht abgeknickt gewesen sei. Beim Vollzug der Mutation sei die heute bestehende Fassadenflucht als verbindliche Bauflucht übernommen worden. Dies führe nur im abgeknickten Fassadenbereich zu einer Überschreitung der maximal zulässigen Fassadenhöhe. Auch die Anpassung der Sockelgeschosskote führe zu keiner wahrnehmbaren Veränderung des Gebäudekubus. Aus diesem Grund seien die zwei Ausnahmeanträge durch den Gemeinderat beschlossen worden.

Auch in den Schreiben der Gemeinde an das Bauinspektorat vom 11. Februar 2013 und vom 16. Juli 2013 an die Baurekurskommission begründete der Gemeinderat die Ausnahmegewilligungen nicht durch grundlegende weitere Argumente. Sie verwies im Wesentlichen lediglich darauf, dass im Planungsbericht festgehalten werde, dass die Gebäude und insbesondere die X.____gasse 7a eine hohe Ausnutzung ermöglichen sollten und sich das Bauprojekt in jeder Beziehung in den erhaltenen Ortskern einfüge. Des Weiteren erklärte sie, dass die Süd-Ost Fassade des bestehenden Gebäudes bereits vor der Mutation auf derselben Flucht abgeknickt gewesen sei. Beim Vollzug der Mutation sei die heute bestehende Fassadenflucht als verbindliche Bauflucht übernommen worden.

6.5. Das Bauinspektorat hielt in seinem Entscheid vom 17. Mai 2013 fest, dass die Einsprecher ausführen würden, dass die Ortskernkommission beim Vorprojekt als maximale Gebäudehöhe 10.4 m gegen den X.____platz abgestuft ansteigend auf max. 9.5 m akzeptiert habe. Klar sei gewesen, dass diese Höhen im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens Ausnahmegenehmigungen für die Fassaden- und Dachhöhen benötigen würden, was die Ortskernkommission damals akzeptiert habe, weil durch die Absenkung der Sockelhöhe im unteren Teil erreicht werden könne, dass das Gebäude auf natürliche Art in das stark steigende Gelände eingebettet und der dahinterliegende Garten durch ein angetrepptes Erdgeschoss erschlossen werden könne. Die Antreppung des Erdgeschosses habe auch zur Folge, dass das Erdgeschoss sich bei der Süd-West Fassade als ganzes Geschoss zeige, was gut mit der von den Einsprechern neu erstellten Liegenschaft korrespondiere. Die Einsprecher würden nun geltend machen, dass das Bauprojekt zwar genau mit den Fluchten und maximalen Höhen des Vorprojektes übereinstimme, aber dennoch die Voraussetzungen für die Erteilung einer Sondergenehmigung nicht erfüllt seien. Das nun vorliegende Projekt sehe die seinerzeit geplante Absenkung des Sockelgeschosses nicht mehr für einen Anschluss an den dahinter liegenden Garten vor, sondern um ein zusätzliches Vollwohnungsgeschoss im Dach einzubauen, was im Widerspruch zum Vorprojekt stehe, das dem von den Einsprechern zur Hälfte mitfinanzierten Quartierplan zugrunde gelegt worden sei und "auf dessen Basis die Einsprecher damals zugestimmt hätten".

Das Bauinspektorat führte aus, dass das Vorprojekt für die Beurteilung des vorliegenden Baugesuchs nicht verbindlich, sondern allenfalls richtungsweisend sei. Massgebend seien einzig die Angaben im Quartierplan Ortskern 2. Teil, der Mutation 20 vom 18. Juni 2009 sowie die Bestimmungen im QP-Reglement. Der Gemeinderat habe am 21. August 2012 für das vorliegende Baugesuch aufgrund der abgeknickten Gebäudeflucht (verbindliche Bauflucht) eine Ausnahmegenehmigung für die Überschreitung der maximal zulässigen Fassadenhöhe von 5.60 m (gemäss Legende im Quartierplan Ortskern Teil 2 in der Zone K 2) an der Südostfassade (6.41 m, § 33 QP-Reglement) erteilt.

Das Bauinspektorat erläuterte weiter, dass die Einsprecher monieren würden, dass das nun vorliegende Projekt die seinerzeit geplante Absenkung des Sockelgeschosses nicht mehr für einen Anschluss an den dahinter liegenden Garten vorsehe, sondern um ein zusätzliches Vollwohnungsgeschoss im Dach einzubauen, was im Widerspruch zum Vorprojekt stehe. Gemäss § 14 QP-Reglement dürfe die Oberkante des Sockelgeschosses max. 1.5 m über dem tiefsten Punkt der anstossenden öffentlichen Verkehrsfläche liegen. Um eine bessere Nutzung der Raumhöhe zu erhalten, habe der Gemeinderat zugestimmt, dass die Sockelgeschosskante Decke über UG (333.75) vorliegend gegenüber dem Vorprojekt auf Kote des Strassenniveaus (332.75) abgesenkt werde. Die maximal eingehaltene Sockelgeschosshöhe gemäss QP-Reglement bleibe eingehalten. Die effektiv wahrnehmbaren Koten der Fassadenhöhe (339.25) und der Gebäudehöhe (343.255) blieben unverändert. Das Vorprojekt habe keine rechtliche Verbindlichkeit. Das eingereichte Baugesuch entspreche den relevanten Grundlagen (Quartierplan Ortskern 2. Teil der Mutation Nr. 20 vom 18. Juni 2009 sowie QP-Reglement). Die beantragte Ausnahme für die Überschreitung der Fassadenhöhe wie auch die Absenkung der Sockelgeschosssdecke gegenüber dem Vorprojekt seien nicht zu beanstanden, so dass das Bauinspektorat die Ausnahme wie auch das Baugesuch genehmigen könne.

6.6. Aus den obigen Ausführungen ergibt sich, dass die Gemeinde entgegen ihren eigenen Zonenvorschriften (§ 33 QP-Reglement) keine ersichtliche Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen in Würdigung der besonderen Umstände des Einzelfalles bezüglich der zwei Ausnahmeanträge vorgenommen hat. Auch hat sie nicht unter Beachtung der Interessenabwägung ausgeführt, inwiefern ein Projekt mit Ausnahmegewilligungen einem reglementskonformen Projekt vorzuziehen sei. Damit hat die Gemeinde ihr eigenes QP-Reglement missachtet. Zudem wurde sowohl von der Gemeinde als auch von der Kantonalen Denkmalpflege nicht erläutert, inwiefern sich das geplante Bauprojekt in das Ortsbild eingliedert. Es ist zu beachten, dass das geplante Projekt in einer schützenswerten Umgebung zu stehen kommt und gestützt auf das kantonale und kommunale Recht das Eingliederungsgebot einzuhalten ist. Damit hat die Baurekurskommission das Fehlen dieser Auseinandersetzung und die Abwägung der unterschiedlichen Interessen, welche zur Genehmigung der zwei Ausnahmen geführt hat, aber auch die mangelnden Ausführungen sowohl von Seiten der Gemeinde als von Seiten der Kantonalen Denkmalpflege bezüglich Eingliederung des Projekts in das Ortsbild, zu Recht beanstandet und die Angelegenheit im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

7. Der Beschwerdeführer bringt vor, die Baurekurskommission sei nur zu einer Willkürüberprüfung ermächtigt. Nach § 32 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft (VwVG) vom 13. Juni 1988 kann mit Beschwerde bei der Baurekurskommission Rechtsverletzung einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens, unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts und Unangemessenheit gerügt werden. Nach § 32 Abs. 3 VwVG ist die Rüge der Unangemessenheit unzulässig, wenn die Angelegenheit in den autonomen Bereich einer Gemeinde fällt. Im vorliegenden Fall hat die Gemeinde eine Rechtsverletzung begangen, weshalb die Frage, ob die vorliegende Angelegenheit in den Autonomiebereich der Gemeinde fällt, offen gelassen werden kann. Die diesbezügliche Rüge des Beschwerdeführers stösst somit ins Leere. Die Beschwerde ist folglich abzuweisen.

8.1. Es bleibt noch über die Kosten zu entscheiden. Gestützt auf § 20 Abs. 1 VPO in Verbindung mit § 20 Abs. 3 VPO werden die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'200.-- dem unterliegenden Beschwerdeführer auferlegt.

8.2. Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei kann für den Beizug eines Anwalts bzw. einer Anwältin eine angemessene Parteientschädigung zu Lasten der Gegenpartei zugesprochen werden. Der Rechtsvertreter der privaten Beschwerdegegner macht in seiner Honorarnote vom 27. Mai 2014 für seine Bemühungen vom 23. Dezember 2013 bis 12. Mai 2014 ohne Verhandlung einen Aufwand von 19.5 Stunden à Fr. 250.-- und Auslagen in der Höhe von Fr. 184.-- geltend, was nicht zu beanstanden ist. Für die Teilnahme an der heutigen Verhandlung inklusive Augenschein werden dem Rechtsvertreter 5 Stunden angerechnet. Damit hat der Beschwerdeführer dem Rechtsvertreter von B.____ und C.____ eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 6'813.70 (24.5 Stunden à Fr. 250.-- zuzüglich Auslagen in der Höhe von Fr. 184.-- und 8% Mehrwertsteuer) zu bezahlen.

Demgemäss wird **e r k a n n t**:

- ://:
1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'200.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'200.-- verrechnet.
 3. Der Beschwerdeführer hat den privaten Beschwerdegegnern eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 6'813.70 (inkl. Auslagen und 8% Mehrwertsteuer) zu bezahlen. Im Übrigen werden die Parteikosten wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiberin