Kantonsgericht
Basel-Landschaft

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

vom 29. Oktober 2014 (810 14 149)

Raumplanung, Bauwesen

Grenzabstand

Besetzung	Abteilungs-Vizepräsident Beat Walther, Kantonsrichter Claude Jeanneret, Markus Clausen, Christian Haidlauf, Niklaus Ruckstuhl, Gerichtsschreiberin Elena Diolaiutti
Parteien	**A.**____, Beschwerdeführerin, vertreten durch Pascal Riedo, Advokat gegen **1. Baurekurskommission des Kantons Basel-Landschaft**, Beschwerdegegnerin **2. B.**____ und **C.**____, Beschwerdegegner **3. D.**____ und **E.**____, Beschwerdegegner Beschwerdegegner 2 und 3 vertreten durch Dr. Manfred Bayerdörfer, Advokat
Beigeladene	**Gemeinde F.**____
Betreff	Baugesuch Nr. 1436/2013 (Entscheid der Baurekurskommission Nr. 14-001 vom 29. April 2014)

A. Am 18. Juli 2013 reichten D.____ und E.____ sowie B.____ und C.____ beim Bauinspektorat des Kantons Basel-Landschaft (Bauinspektorat) ein Baugesuch für den Um- und Anbau eines Doppeleinfamilienhauses an der X.____strasse 29/31 in F.____ ein. Die Fassadenlänge des projektierten An-/Umbaus beträgt 5.72 m. Die Fassadenhöhe misst 7.90 m. Das Gebäude weist gemäss den kommunalen Zonenvorschriften der Gemeinde F.____ drei Vollgeschosse auf. Während der Auflagefrist erhob A.____ gegen das Baugesuch Nr. 1436/2013 Einsprache und machte im Wesentlichen geltend, dass gemäss § 90 des Raumplanungs- und Baugesetzes (RBG) vom 8. Januar 1998 bei dreigeschossigen Bauten ein Grenzabstand zur Grundstücksgrenze von mindestens 3 m einzuhalten sei. Zwar sei gemäss § 52 der Verordnung zum Raumplanungs- und Baugesetz (RBV) vom 27. Oktober 1998 ein Grenzabstand von 2.5 m zulässig. Die Norm auf Gesetzesstufe gehe aber der Norm auf Verordnungsstufe vor, weshalb der Grenzabstand 3 m betragen müsse. Die Baugesuchsteller reichten am 11. September 2013 bereinigte Pläne ein. A.____ hielt an ihrer Einsprache fest.

B. Mit Entscheid vom 23. Dezember 2013 wies das Bauinspektorat die Einsprache im Sinne der Erwägungen ab, soweit es darauf eintrat. Bezüglich der privatrechtlichen Einsprachen wurde die Einsprecherin an den zuständigen Zivilrichter verwiesen. Das Bauinspektorat machte im Wesentlichen geltend, dass das Bauvorhaben gemäss rechtskräftigem Zonenplan der Gemeinde F.____ in der Zone WG3 liege. Das Bauvorhaben halte die maximal zulässigen Masse des Zonenreglements Siedlung der Gemeinde F.____ für die Zone WG3 ein und sei zonenkonform. Unabhängig von den in den kommunalen Zonenvorschriften festgelegten Gebäudeprofilen gelte für die Bemessung des Grenzabstandes gemäss § 52 RBV eine Fassadenhöhe von 4.5 m als eingeschossig. Für weitere Geschosse kämen je 3.5 m dazu. Gemäss § 52 RBV müsse der Grenzabstand bei einem Gebäude mit einer Fassadenlänge von 4.5 - 8 m (Geschosszahl 2) und Fassadenhöhe von bis 6 m 2.5 m betragen. Dieser Grenzabstand sei vorliegend eingehalten.

C. Am 10. Januar 2014 bzw. 12. Februar 2014 erhob A.____, nunmehr vertreten durch Pascal Riedo, Advokat, bei der Baurekurskommission des Kantons Basel-Landschaft (Baurekurskommission) Beschwerde und beantragte die Aufhebung des Entscheides und die Abweisung des Baugesuchs unter o/e-Kostenfolge. Im Wesentlichen machte sie geltend, dass § 52 RBV im Widerspruch zu § 90 RBG stehe und letztgenannte Bestimmung vorgehe, so dass ein Grenzabstand von 3 m einzuhalten sei. Ausserdem wurde eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend gemacht, da sich das Bauinspektorat mit dem gerügten Widerspruch nicht auseinandergesetzt habe.

D. Nach Eingang der Vernehmlassungen der Baugesuchsteller, der Gemeinde F.____ und des Bauinspektorats wies die Baurekurskommission die Beschwerde am 29. April 2014 mit Entscheid Nr. 14-001 ab, auferlegte der Beschwerdeführerin Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 300.-- und schlug die ausserordentlichen Kosten wett. Die Baurekurskommission bejahte die Verletzung des rechtlichen Gehörs durch die Vorinstanz, erachtete aber die Voraussetzungen für die Heilung des geltend gemachten formellen Mangels als gegeben. Des Weiteren kam es zum Schluss, dass zwischen den §§ 90 RBG und 52 RBV kein Widerspruch bestehe und § 52 RBV der konkreten Normenkontrolle standhalte. Demzufolge reiche für das vorliegende Gebäu-

de ein Grenzabstand von 2.5 m, was unbestrittenermassen eingehalten sei. Es ergänzte, dass diese seit Jahrzehnten so umgesetzte Bestimmung bis anhin noch nie bestritten worden sei.

E. Mit Eingabe vom 5. Juni 2014 erhob A.____, wiederum vertreten durch Pascal Riedo, Advokat, Beschwerde beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), und beantragte, es sei der Entscheid der Baurekurskommission vom 29. April 2014 aufzuheben und das Baugesuch Nr. 1436/2013 abzuweisen, eventualiter sei die Angelegenheit zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen; unter o/e-Kostenfolge. In der Beschwerdebegründung vom 6. August 2014 wurde im Wesentlichen geltend gemacht, dass es sich beim Bauprojekt um eine dreigeschossige Baute handle, gemäss dem klaren Willen des Gesetzgebers bei einem dreigeschossigen Gebäude ein Grenzabstand von 3 m einzuhalten sei und die dem RBG widersprechende Verordnungsbestimmung vorliegend keine Anwendung finde, weshalb ein Grenzabstand von 3 m einzuhalten sei.

Mit Vernehmlassung vom 27. August 2014 beantragten die Baugesuchsteller, vertreten durch Dr. M. Bayerdörfer, die Abweisung der Beschwerde unter o/e-Kostenfolge. Im Wesentlichen erörterten die Beschwerdegegner, der Regierungsrat sei befugt gewesen, die Grenzabstände in einer gesetzesvertretenden Verordnungsbestimmung zu erlassen und den Begriff der Geschosszahl durch die Zuordnung bestimmter Fassadenhöhen zu konkretisieren.

Die Gemeinde erklärte in ihrer Vernehmlassung vom 2. September 2014, das Bauvorhaben sei zonenkonform.

In seiner Vernehmlassung vom 5. September 2014 stellte das Bauinspektorat den Antrag, es sei die Beschwerde abzuweisen. Der Regierungsrat habe mit der Regelung in § 52 RBV die für die Berechnung des Grenzabstandes relevante Geschossigkeit umschrieben und die Geschossigkeit unabhängig von den in den kommunalen Zonenvorschriften festgelegten Gebäudeprofilen masslich vereinheitlicht.

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. Die Fassadenlänge des An-/Umbaus beträgt 5.72 m. Die Fassadenhöhe misst ab tiefstem Punkt des gewachsenen Terrains bis zum Schnittpunkt der Fassade mit der Oberkante Sparren roh 7.90 m. Vorliegendenfalls ist unbestritten, dass das fragliche Bauvorhaben gemäss rechtskräftigem Zonenplan der Gemeinde F.____ in der Zone WG3 liegt, das Bauvorhaben die maximal zulässigen Masse nach Art. 2 des Zonenreglements Siedlung (ZRS) vom 13. April 2011 der Gemeinde F.____ für die Zone WG3 einhält (zulässige Ausnützungsziffer 80%, zulässige Fassadenhöhe 10 m, zulässige Gebäudehöhe 13.5 m, zulässige Gebäudelänge 40 m etc.) und es sich nach ZRS um eine dreigeschossige Baute handelt. Strittig ist jedoch, ob der einzuhaltende Grenzabstand zwischen der Fassadenaussenfläche und der Grundstücksgrenze 2.5 m oder 3 m zu betragen hat.

4.1. Grenz- und Gebäudeabstände bilden traditionell Bestandteil des Baupolizeirechts (PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, Bern 2008, S. 311). Das Baupolizeirecht regelt die Ausübung der Baufreiheit zum Zwecke der Wahrung der öffentlichen Interessen (HÄNNI, a.a.O., S. 298). Die Vorschriften über die Abstände sollen die zwischen einer Baute und weiteren Umweltelementen wie anderen Bauten, Verkehrsanlagen oder Waldflächen frei zu erhaltenden Räume bestimmen. Wie sämtliche baupolizeilichen Bestimmungen erfüllen die Abstandsregelungen primär feuer- oder ordnungspolizeiliche sowie wohnhygienische Aufgaben. Insofern kommt ihnen eine nachbarschützende Funktion zu. Hinzu sind in neuster Zeit gestalterische, ästhetische, siedlungsstrukturierende oder soziale Funktionen gekommen (DANIELA IVANOV, Die Harmonisierung des Baupolizeirechts unter Einbezug der übrigen Baugesetzgebung, Zürich 2006, S. 58).

4.2. Die vorliegendenfalls interessierenden gesetzlichen Bestimmungen sind § 90 RBG und § 52 RBV.

§ 90 RBG statuiert Folgendes:

"[1] Der Grenzabstand ist die kürzeste Entfernung zwischen Fassadenaussenfläche und Grundstücksgrenze.

[2] Fassaden mit oder ohne Öffnung müssen entsprechend ihrer Länge (FL) und Geschosszahl (GZ) folgende Grenzabstände gegenüber Nachbargrundstücken einhalten:

	GZ 1	GZ 2	GZ 3	GZ 4	GZ 5
FL bis 6 m	2,0	2,5	3,0	3,5	4,0
FL über 6 m–12 m	2,5	3,0	4,0	5,0	6,0
FL über 12 m–24 m	3,0	4,0	5,5	7,0	8,5
FL über 24 m–36 m	3,0	5,0	7,0	9,0	11,0

[3] …

[4] Der Regierungsrat regelt in der Verordnung die Einzelheiten über die Berechnung der Grenzabstände und bestimmt den Abstand unterirdischer Bauten."

§ 52 Abs. 2 RBV lautet wie folgt:

"[2] Massgebend für die Berechnung des Grenzabstandes sind die Fassadenlängen und die Geschosszahlen. Unabhängig von den in den Zonenvorschriften der Gemeinde festgelegten Gebäudeprofilen gilt für die Bemessung des Grenzabstandes eine Fassadenhöhe bis 4.5 m als eingeschossig. Für weitere Geschosse kommen je 3.5 m dazu (vgl. nachstehende Konkordanztabelle zur Berechnung des Grenzabstandes; GZ = Geschosszahl, FH = Fassadenhöhe, FL = Fassadenlänge):

	GZ 1	GZ 2	GZ 3	GZ 4	GZ 5
	FH bis 4,5m	FH 4,5–8m	FH 8–11,5m	FH 11,5–15m	FH 15–18,5m
FL bis 6m	2,0	2,5	3,0	3,5	4,0
FL über 6–12m	2,5	3,0	4,0	5,0	6,0
FL über 12–24m	3,0	4,0	5,5	7,0	8,5
FL über 24–36m	3,0	5,0	7,0	9,0	11,0"

4.3. Gemäss § 2 RBG sind die Gemeinden befugt, im Rahmen des RBG eigene Vorschriften sowie die für die Raumplanung massgebenden Pläne mit den dazugehörenden Reglementen zu erlassen. Im Weiteren obliegt gemäss § 4 Abs. 1 RBG die Kantonsplanung, die sich vor allem im Erlass von Richtplänen niederschlägt (§ 8 ff. RBG), dem Kanton, die Ortsplanung dagegen den Einwohnergemeinden. Gemäss § 18 Abs. 1 RBG erlassen die Einwohnergemeinden Zonenvorschriften für das ganze Gemeindegebiet, welche aus den Zonenplänen und den Zonenreglementen bestehen. Demgemäss sind die Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft auch autonom in der Ausgestaltung der Zonenvorschriften, welche für die betreffenden Zonen gelten (Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV] vom 23. Januar 2013 [810 11 146] E. VIII.1 mit weiteren Hinweisen). Des Weiteren können die Einwohnergemeinden nach § 18 Abs. 2 RBG in Verbindung mit § 19 RBG das Gemeindegebiet in verschiedene Nutzungszonen unterscheiden und gemäss § 20 RBG die Bauzone, welche eine der Nutzungszonenarten gemäss § 19 RBG darstellt, wiederum in verschiedene Zonen unterteilen. Damit ist die Einwohnergemeinde bei der Festlegung und Einteilung der Nutzungszonen grundsätzlich autonom. Nach § 18 Abs. 3 RBG bestimmen die Zonenreglemente Art und Mass der Nutzung, insbesondere die Bauweise, die Gebäudemasse (Gebäudelänge, Gebäudetiefe, Gebäudehöhe oder Geschosszahl), die maximal zulässige bauliche Nutzung sowie die Dachformen und ihre Ausgestaltung. Die maximal zulässige bauliche Nutzung wird mit der Bebauungs- und Nutzungsziffer, der Bebauungsziffer allein, der Nutzungsziffer allein, der Ausnützungsziffer nach der Richtlinie des Instituts für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich (ORL) oder einem anderen System bestimmt.

5.1. Die Beschwerdeführerin macht im Wesentlichen geltend, dass gemäss § 90 RBG bei dreigeschossigen Bauten ein Grenzabstand zur Grundstücksgrenze von mindestens 3 m einzuhalten sei. Zwar sei gemäss § 52 RBV ein Grenzabstand von 2.5 m zulässig. Die Norm auf Gesetzesstufe gehe aber der Norm auf Verordnungsstufe vor, weshalb der Grenzabstand 3 m betragen müsse. Die Gesetzesdelegation in § 90 Abs. 4 RBG beschränke sich auf die Regelung von "Einzelheiten". Um eine solche Einzelheit könne es sich aber von vornherein nicht mehr handeln, wenn die Berechnungsvoraussetzungen aus dem Gesetz geändert würden.

5.2. Die Beschwerdegegner stellen sich hingegen auf den Standpunkt, dass der Regierungsrat befugt gewesen sei, die Grenzabstände in einer gesetzesvertretenden Verordnungsbestimmung zu erlassen und den Begriff der Geschosszahl durch die Zuordnung bestimmter Fassadenhöhen zu konkretisieren. Der Regierungsrat habe statuiert, dass unabhängig von den in den kommunalen Zonenvorschriften festgelegten Gebäudeprofilen für die Bemessung des Grenzabstandes gemäss § 52 RBV eine Fassadenhöhe von 4.5 m als eingeschossig gelte und für weitere Geschosse je 3.5 m dazu kämen.

6.1. Das Gesetz macht den Grenzabstand von der Fassadenlänge und der Geschosszahl abhängig und delegiert die Regelung der Einzelheiten über die Berechnung der Grenzabstände an den Regierungsrat. Die RBV statuiert, dass für die Berechnung des Grenzabstandes die Fassadenlänge und Geschosszahl massgeblich ist und hält weiter fest, dass die Geschosszahl über die Höhe der Fassade definiert wird und zwar unabhängig von den in den Zonenvorschriften der Gemeinde festgelegten Gebäudeprofilen. Zu prüfen ist, ob der Regierungsrat befugt war, die Geschosszahl über die Fassadenhöhe zu definieren.

6.2. Das Legalitätsprinzip besagt, dass sich ein staatlicher Akt auf eine materiellgesetzliche Grundlage stützen muss, die hinreichend bestimmt und vom staatsrechtlich hierfür zuständigen Organ erlassen worden ist. Es dient damit einerseits dem demokratischen Anliegen der Sicherung der staatsrechtlichen Zuständigkeitsordnung, anderseits dem rechtsstaatlichen Anliegen der Rechtsgleichheit, Berechenbarkeit und Voraussehbarkeit des staatlichen Handelns (BGE 128 I 121 E. 3c mit weiteren Hinweisen). Bundesverfassungsrechtlich ist die Delegation von an sich dem Gesetzgeber zustehenden Rechtsetzungszuständigkeiten an die Regierung oder ein anderes Organ zulässig, wenn sie in einem formellen Gesetz enthalten ist, nicht durch das kantonale Recht ausgeschlossen wird, sich auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt und das Gesetz die Grundzüge der Regelung selber enthält, soweit die Stellung der Rechtsunterworfenen schwerwiegend berührt wird (vgl. statt vieler BGE 128 I 122 E. 3c). Es kann nicht ein für alle Mal gesagt werden, welche Regelungen so bedeutend sind, dass sie im formellen Gesetz enthalten sein müssen und wie detailliert die gesetzliche Normierung sein muss. Massgebend sind die Umstände im Einzelfall. Allgemein gelten eher strenge Anforderungen, wo es um eine Einschränkung von Grundrechten oder um die Schaffung von öffentlichrechtlichen Pflichten geht, wobei die Natur und die Schwere des Eingriffs bzw. der Verpflichtung mit zu berücksichtigen sind (BGE 123 I 226 E. 4a). Auch für wichtige politische Entscheide ist ein formelles Gesetz erforderlich (BGE 125 I 176 E. 4a; BGE 123 I 256 E. 2b/bb). Wegleitend kann eine verbreitete, seit langem bestehende und auch in anderen Kantonen gängige Rechtswirklichkeit sein; eine Regelung auf Verordnungsstufe ist eher zulässig, wenn sie dem allgemein üblichen Standard

entspricht. Für bisher unübliche Regelungen ist demgegenüber ein formelles Gesetz erforderlich (BGE 128 I 122 E. 3c mit weiteren Hinweisen).

6.3. Vorliegendenfalls ist die Delegation an den Regierungsrat in § 90 Abs. 4 RBG und somit in einem formellen Gesetz enthalten. Gemäss § 63 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV) vom 17. Mai 1985 erlässt der Landrat alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in der Form des Gesetzes. Die Festlegung der für die Berechnung der Grenzabstände massgeblichen Höhe eines Geschosses kann nicht als grundlegende und wichtige Bestimmung im Sinne von § 63 Abs. 1 KV bezeichnet werden, so dass die Kompetenz des Regierungsrats diese Definition vorzunehmen nicht durch kantonales Recht ausgeschlossen ist. Die Delegation an den Regierungsrat wird auf die Einzelheiten über die Berechnung der Grenzabstände und somit auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt. Das Gesetz enthält die Grundzüge der Regelung selber, indem sie den Grenzabstand festlegt und diesen von der Geschosszahl und der Fassadenlänge abhängig macht. Die Stellung der Rechtsunterworfenen wird durch diese Regelung auch nicht schwerwiegend berührt. Im Übrigen hat der Regierungsrat bei der Definition der Geschosszahl über die Fassadenhöhe offensichtlich auf gängige durchschnittliche Werte abgestellt. Wie im Entscheid der Baurekurskommission festgehalten, kann beispielsweise ein zweigeschossiges Haus in der W2-Zone in G.____ eine Fassadenhöhe von bis zu 8 m aufweisen, in H.____ eine Fassadenhöhe von maximal 6.3 und in F.____ eine von maximal 6 m. Diese Beispiele machen deutlich, dass der Regierungsrat mit seiner Definition, eine Baute von 4.5 bis 8 m Fassadenhöhe gelte als zweigeschossig, eine auf gängige Werte basierte Definition gewählt hat, würden doch die genannten Beispiele (Baute von bis 8 m in G.____, von maximal 6.3 m in H.____ und maximal 6 m in F.____) sowohl nach den jeweiligen kommunalen Zonenvorschriften als auch nach § 52 RBV (4.5 bis 8 m) als zweigeschossige Baute gelten. Dabei wird nicht übersehen, dass auch Unterschiede bestehen können. So gilt ein 7 m hohes Gebäude in F.____ und H.____ nach kommunalem Reglement als dreigeschossig und nach § 52 RBV für die Berechnung der Grenzabstände als zweigeschossig.

6.4. Die Beschwerdeführerin macht nun geltend, dass die Verordnung die Berechnungsgrundsätze aus dem Gesetz geändert habe, denn bei der Berechnung des Grenzabstandes aufgrund der Verordnungsbestimmung spiele die Geschosszahl gar keine Rolle mehr. Den Ausschlag gebe einzig und allein die Fassadenhöhe. Das lasse sich ohne weiteres nachvollziehen. Würden die in der Verordnungsbestimmung oben eingefügten Geschosszahlen aus der Tabelle gestrichen, würde sich an der Praxis bei der Berechnung des Grenzabstandes nichts ändern. Der Verordnungsgeber habe das Kriterium der Geschosszahl in der gesetzlichen Vorgabe nicht präzisiert, sondern schlicht aufgehoben. Diesem Argument kann nur gefolgt werden, wenn davon ausgegangen wird, dass die für die Berechnung des Grenzabstandes relevante Geschosszahl diejenige nach kommunalem Zonenreglement sein muss. Denn im RBG wird der Begriff “Geschosszahl“ nirgends definiert. Dass das kantonale Recht den Gemeinden die Kompetenz überträgt, Zonenvorschriften zu erlassen und darin Art und Mass der Nutzung und unter anderem die Gebäudemasse wie z.B. die Gebäudelänge, Gebäudetiefe, Gebäudehöhe und Geschosszahl zu bestimmen, bedeutet nicht, dass der kantonale Gesetzgeber nicht einzelne Bereiche wie z.B. die Grenzabstände selber regeln will und kann. So regelt er z.B. auch Waldabstände in § 97 Abs. 5 und in § 95 Abs. 1 lit. e RBG.

6.5. Der kantonale Gesetzgeber hat durch den Erlass von § 90 RBG gezeigt, dass er die Grenzabstände regeln und diese Kompetenz nicht den Gemeinden übertragen will. Indem er festhält, dass sich die Grenzabstände unter anderem nach den Geschosszahlen berechnen, er selber den Begriff der Geschosszahl nirgends definiert und die Regelung der Einzelheiten über die Berechnung der Grenzabstände an den Regierungsrat delegiert, ermächtigte er den Regierungsrat, eine Definition der Geschosshöhe vorzunehmen, welche unabhängig von den in den kommunalen Zonenvorschriften der Gemeinde festgelegten Gebäudeprofilen gilt und somit in gewissen Fällen auch im Widerspruch zu denselben stehen kann. Dabei hat der Regierungsrat für die Definition des Begriffs Geschosszahl gängige Masse übernommen. Damit war der Regierungsrat befugt, die Geschosszahl durch die Fassadenhöhe zu definieren und zwar unabhängig von den in den kommunalen Zonenvorschriften der Gemeinde festgelegten Gebäudeprofilen.

7.1. Die Beschwerdeführerin erklärt weiter, dass der vom Gesetzgeber gewollte Grenzabstand von 3 m bei dreigeschossigen Gebäuden nicht nur im klaren Wortlaut des Gesetzestextes festgehalten sei, sondern sich auch aus den Materialien ergebe. So stehe in der Vorlage an den Landrat betreffend Raumplanungs- und Baugesetz vom 21. Dezember 1993 (Vorlage, S. 135), dass am Prinzip, dass sich der Grenzabstand nach Fassadenlänge und Geschosszahl bemesse, festgehalten werde.

7.2. Wie von der Beschwerdeführerin zitiert, hält die Vorlage fest, dass auch das neue RBG – wie bereits § 98 des Baugesetzes [aBauG] vom 15. Juni 1967 – am Prinzip, dass sich der Grenzabstand nach Fassadenlänge und Geschosszahl bemesse, festgehalten werde. § 98 aBauG regelte die Grenzabstände. Nach § 98 Abs. 1 aBauG bildete die kürzeste Entfernung zwischen Fassade und Grenze den Grenzabstand. § 98 Abs. 2 aBauG hielt fest, dass Fassaden mit oder ohne Öffnungen entsprechend ihrer Länge und Geschosszahl folgende Grenzabstände gegenüber Nachbargrenzen einzuhalten hätten. Es folgte eine Tabelle, welche genau gleich wie die Tabelle in § 90 Abs. 2 RBG lautete. Es wurde lediglich zusätzlich geregelt, welche Abstände bei einer Fassadenlänge von über 36 m bis 48 m einzuhalten seien. § 98 Abs. 3 aBauG enthielt eine Grenzabstandsbestimmung bei leicht brennbarem Material. § 98 Abs. 4 aBauG besagte, dass für Bauten mit mehr als fünf Vollgeschossen und für Bauten mit Fassaden von über 48 Metern Länge die Grenzabstände durch die Vollziehungsverordnung festgelegt würden. Diese regle auch die übrigen Einzelheiten für die Berechnung der Grenzabstände. In § 16 der Vollziehungsverordnung zum Baugesetz (Vollziehungsverordnung) vom 15. Juni 1967 wurde dann die im aBauG aufgeführte Grenzabstandstabelle für bis zu 5 Geschosse und 48 m Fassadenlänge wiederholt und für grössere Geschosszahlen und Fassadenlängen ergänzt. In der Tabelle wurden die Fassadenlängen und die Geschosszahlen aufgeführt. In dieser Tabelle wurden – anders als in der heutigen RBV – die Geschosszahlen nicht durch Fassadenhöhen definiert. Dafür statuierte aber § 19 Vollziehungsverordnung unter dem Titel “Massgebende Geschosszahl zur Ermittlung des Grenzabstandspolygons“, dass für die Festlegung der Geschosszahl des Grenzabstandspolygons die Geschosshöhe zu maximal 3.50 m gerechnet werde. Grössere Höhen würden als zusätzliches Geschoss bewertet, sofern der Durchschnittswert

aller Geschosse nicht unter 3.50 bleibe (Abs. 1). Sockelgeschosse von mehr als 2 m Höhe würden als Vollgeschoss bewertet.

7.3. § 16 und § 19 Vollziehungsverordnung definierten somit die für die Grenzabstände massgebliche Geschosszahl durch die Geschosshöhe und zwar unabhängig von den kommunalen Zonenbestimmungen oder von der in Erscheinung tretenden Geschosszahl des konkreten Gebäudes. Dieser Begriff Geschosshöhe wurde in der heutigen RBV durch Fassadenhöhe ersetzt. Auch nach Vollziehungsverordnung konnte die nach § 19 errechnete Geschosszahl von der kommunalen Geschosszahl abweichen. Die seit 1. Januar 1999 geltende RBV hat somit nichts anderes getan, als die bereits durch § 16 und § 19 Vollziehungsverordnung vorgenommene Definition der für die Grenzabstände massgeblichen Berechnung der Geschosszahl in einer besser leserlichen Tabelle zu vereinen und den Begriff Geschosshöhe durch Fassadenhöhe zu ersetzen. Damit konnte schon nach der alten Gesetzgebung die in Erscheinung tretende Geschosszahl bzw. die Geschosszahl nach kommunalen Zonenvorschriften von der mit der für die Berechnung des Grenzabstandes massgeblichen ermittelten Geschosszahl abweichen. Folglich kann die Beschwerdeführerin aus der zitierten Passage aus der Landratsvorlage nichts zu ihren Gunsten ableiten. Im Gegenteil zeigen die Vorgängerbestimmungen der heutigen Regelung, dass die Prinzipien der Bestimmungen der Vollziehungsverordnung in die RBV übernommen wurden. Der von der Beschwerdeführerin geltend gemachte angebliche Widerspruch zwischen RBG und RBV war somit schon nach altem Recht vorhanden. Die Beschwerde ist somit im Hauptpunkt abzuweisen. Der von den Vorinstanzen verlangte Grenzabstand von 2.5 m erweist sich als richtig.

8.1. Die Beschwerdeführerin macht in ihrer Beschwerdebegründung geltend, dass die Baurekurskommission – nachdem sie eine Gehörsverletzung durch das Bauinspektorat festgestellt habe – zumindest auf die Erhebung einer Gebühr hätte verzichten und der Beschwerdeführerin eine reduzierte Parteientschädigung hätte zusprechen müssen.

Bezüglich des Antrags der Beschwerdeführerin, aufgrund der Gehörsverletzung hätte ihr die Baurekurskommission eine reduzierte Parteientschädigung zusprechen müssen, führten die Beschwerdegegner aus, dass ein entsprechender ausdrücklicher Antrag nicht gestellt worden sei. Sie wiesen des Weiteren darauf hin, dass eine eventuelle Verletzung der Begründungspflicht einzig vom Bauinspektorat zu verantworten gewesen wäre, weshalb die Parteientschädigung nur dem Kanton aufzuerlegen wäre.

8.2. Die Beschwerdeführerin hat nie geltend gemacht, dass die Verordnung nicht richtig angewendet worden oder dass gemäss § 52 RBV nicht ein Grenzabstand von 2.5 m zulässig sei. Sie hat aber immer auf den von ihr geltend gemachten Widerspruch zwischen RBG und RBV hingewiesen und verlangt, dass die Norm auf Gesetzesstufe der Norm auf Verordnungsstufe vorgehe, weshalb der Grenzabstand 3 m betragen müsse. Das Bauinspektorat hat in seinem Einspracheentscheid auf die kommunalen Zonenbestimmungen und auf die RBV verwiesen und ausgeführt, dass gemäss § 52 RBV ein Grenzabstand von 2.5 nötig sei. Zu dem von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Widerspruch zwischen RBG und RBV hat sich das Bauinspektorat mit keinem Wort geäussert. Die Baurekurskommission kommt in ihrem Ent-

scheid zum Schluss, dass die Voraussetzungen für die Heilung des geltend gemachten formellen Mangels gegeben seien. Damit hat die Baurekurskommission implizit die Verletzung des rechtlichen Gehörs bejaht.

8.3. Die durch die Baurekurskommission festgestellte Verletzung des rechtlichen Gehörs liegt darin, dass sich das Bauinspektorat mit dem einzig im vorliegenden Verfahren geltend gemachten Einwand, nämlich mit dem Widerspruch zwischen § 90 RBG und § 52 RBV, nicht befasst hat. Wollte die Beschwerdeführerin, dass sich wenigstens eine Instanz mit ihrer zentralen Rüge befasst, blieb ihr nichts anderes übrig, als den Entscheid des Bauinspektorats an die Baurekurskommission weiterzuziehen. Dieser Umstand hätte bei der Auferlegung der Verfahrenskosten und der Verlegung der Parteientschädigung insofern beachtet werden müssen, als dass der Beschwerdeführerin zumindest nur reduzierte Verfahrenskosten hätten auferlegt werden dürfen und zumindest ein Teil der Parteientschädigung hätte zugesprochen werden müssen. Da die Beschwerdeführerin unter o/e-Kostenfolge die Aufhebung des angefochtenen Entscheides und eventualiter den Antrag auf Zurückweisung der Angelegenheit zur Neubeurteilung an die Baurekurskommission beim Kantonsgericht beantragt hat, kann dem Standpunkt der Baugesuchsteller, ein entsprechender Antrag fehle, nicht gefolgt werden. Demzufolge werden in teilweiser Gutheissung der Beschwerde die Ziffern 2 und 3 des Dispositivs des Entscheids der Baurekurskommission 14-001 vom 29. April 2014 aufgehoben und die Angelegenheit zur Neubeurteilung der Kosten- und Entschädigungsfolge des vorinstanzlichen Verfahrens im Sinne der obigen Ausführungen an die Baurekurskommission zurückgewiesen.

9.1. 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 Regel der unterliegenden Partei auferlegt. Die Verfahrenskosten betragen Fr. 1‘400.--. Da die Beschwerdeführerin insoweit obsiegt, als sich die Gehörsverletzung bei der Kostenverlegung durch die Baurekurskommission hätte niederschlagen sollen, folglich die Ziffern 2 und 3 des angefochtenen Entscheids aufgehoben werden und die Angelegenheit zur Neubeurteilung der Kosten- und Entschädigungsfolge des vorinstanzlichen Verfahrens an die Baurekurskommission zurückgewiesen wird, erachtet das Kantonsgericht die Auferlegung von einem Viertel der Verfahrenskosten zu Lasten der Baurekurskommission und von drei Vierteln zu Lasten der Beschwerdeführerin als gerechtfertigt. Da der Vorinstanz nach § 20 Abs. 3 und § 20 Abs. 4 VPO keine Verfahrenskosten auferlegt werden können, wird der Baurekurskommission kein Verfahrenskostenanteil auferlegt. Der Verfahrenskostenanteil von Fr. 1‘050.-- wird der Beschwerdeführerin auferlegt.

9.2. 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 Beschwerdegegner macht in seiner Honorarnote vom 17. September 2014 für seine Bemühungen einen Aufwand von 9 Stunden à Fr. 250.-- und Auslagen in der Höhe von Fr. 36.50 geltend, was nicht zu beanstanden ist. Da sich die Rechtsschrift nur sehr marginal mit den Folgen der geltend gemachten Gehörsverletzung durch das Bauinspektorat befasst, wird die Parteientschädigung nicht gekürzt. Die Frage, ob eine Kürzung im vorliegenden Fall überhaupt gerechtfertigt wäre, da sich die Rüge, die Verletzung des rechtlichen Gehörs hätte sich bei der Kosten- und Entschädigungsfolgen auswirken müssen, nur an

die Baurekurskommission richtet, kann folglich offen gelassen werden. Damit hat die Beschwerdeführerin dem Rechtsvertreter von B.____ und C.____ sowie D.____ und E.____ eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 2‘469.40 (9 Stunden à Fr. 250.-- sowie Auslagen in der Höhe von Fr. 36.50 zuzüglich 8 % Mehrwertsteuer) zu bezahlen.

9.3. Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin macht in seiner Honorarnote vom 1. Oktober 2014 für seine Bemühungen für das Verfahren vor Kantonsgericht einen Aufwand von 8.75 Stunden à Fr. 250 zuzüglich 8% Mehrwertsteuer und damit Fr. 2‘362.50 geltend. Da die Beschwerdeführerin bezüglich Kosten- und Entschädigungsfolgen durch die Baurekurskommission insofern obsiegt, als ihr Entscheid diesbezüglich aufgehoben wird und die Sache zur Neuverlegung der Kosten- und Entschädigungsfolge zurückgewiesen wird, rechtfertigt es sich, ihr eine auf ein Viertel reduzierte Parteientschädigung und somit Fr. 590.60 zu Lasten der Baurekurskommission zuzusprechen.

Demgemäss wird **e r k a n n t :**

://: 1. In teilweiser Gutheissung der Beschwerde werden die Ziffern 2 und 3 des Dispositivs des Entscheids der Baurekurskommission 14-001 vom 29. April 2014 aufgehoben und die Angelegenheit zur Neubeurteilung der Kosten- und Entschädigungsfolge des vorinstanzlichen Verfahrens im Sinne der Erwägungen an die Baurekurskommission zurückgewiesen.

2. Der Beschwerdeführerin wird ein Verfahrenskostenanteil in der Höhe von Fr. 1‘050.-- auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2‘100.-- verrechnet. Der zuviel geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'050.-- wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.

3. Die Beschwerdeführerin hat den privaten Beschwerdegegnern eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 2‘469.40 zu bezahlen.

4. Die Baurekurskommission hat der Beschwerdeführerin eine reduzierte Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 590.60 zu bezahlen. Im Übrigen werden die Parteikosten wettgeschlagen.

Vizepräsident Gerichtsschreiberin