

Entscheidbesprechungen Discussions d'arrêts actuels

1. Verfassungs- und Verwaltungsrecht/ Droit constitutionnel et administratif

1.14. Bau- und Planungsrecht. Bodenrecht/ Constructions et aménagement du territoire. Droit foncier

BGer 1C_332/2020: Bestandesschutz im Baugebiet

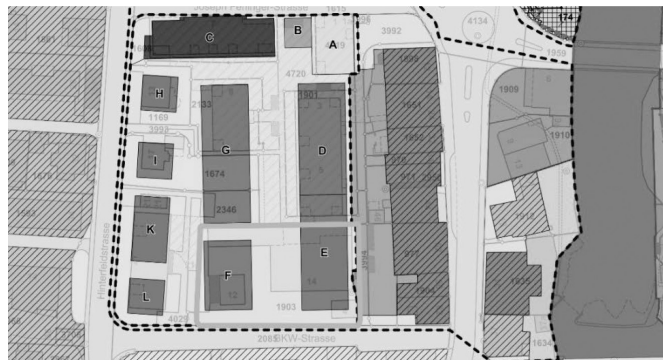
Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, Urteil 1C_332/2020 vom 22. April 2021, A. gegen Baurekurskommission Basel-Landschaft und Stadt Laufen, Baugesuch für Um- und Anbau Wohn- und Gewerbehäus.



MICHAEL PLETSCHER*

I. Sachverhalt und Prozessgeschichte

Für das verfahrensgegenständliche, in der Stadt Laufen gelegene und im Eigentum von A. stehende Grundstück (Parz.-Nr. 1903, Grundbuch Laufen) gilt im Wesentlichen das im Teilzonenplan Kernzone Vorstadtgebiet und das im Teilzonenreglement Vorstadt Sektor F festgelegte Regime. Im Teilzonenplan ist unter anderem der Plansektor F mit den Baufeldern A–L ausgeschieden. Die Parzelle Nr. 1903 liegt im Plansektor F. Sie umfasst das gesamte Baufeld F und einen überwiegenden Teil des Baufelds E. Die zulässige Geschosshöhe, die Stellung der Bauten, die zulässigen Gebäudehöhen und -längen sowie die Umgebungsgestaltung, die Grünbereiche und die Grundsätze der internen Erschliessung und Parkierung sind im Teilzonenreglement Vorstadt Sektor F geregelt. Das Teilzonenreglement bestimmt auch die zulässige Nutzungsart. Die vom Plansektor F erfassten Parzellen können für Wohn- und Geschäftszwecke genutzt werden. Das fragliche Grundstück ist mit einem Wohn- (Gebäude Nr. 12) und einem Gewerbehäus (Gebäude Nr. 14) überbaut. Diese Gebäude waren errichtet worden, ehe die besagten Teilzonenvorschriften in Kraft traten. Grafisch präsentiert sich die Ausgangslage wie folgt (Auszug vom 8. Juni 2021 aus dem Geoinformationssystem Basel-Landschaft):



Im Oktober 2015 reichte A. beim Bauinspektorat des Kantons Basel-Landschaft ein Baugesuch ein. Das Bauinspektorat hätte auf der fraglichen Liegenschaft geplante und teilweise bereits realisierte Umbauten sowie bereits vollzogene Nutzungsänderungen bewilligen sollen. Es wies das Baugesuch im Juni 2017 jedoch ab und ordnete die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands an. Diesen Entscheid focht A. bei der Baurekurskommission an. Diese bewilligte bereits bestehende Aussenabstellplätze sowie die Umnutzung einzelner Räumlichkeiten. Gleichzeitig widerrief sie die Anordnung, einen eingezogenen Boden im vierten Obergeschoss des Gewerbehäus wieder zu entfernen. Ansonsten wies die Kommission den Rekurs aber ab. Eine dagegen erhobene Beschwerde hiess das Kantonsgericht Basel-Landschaft im Dezember 2019 teilweise gut. Im Wesentlichen entschied es, dass A. für verschiedene Räumlichkeiten des Gebäudes Nr. 14, welche inzwischen als Hebammenpraxis genutzt werden, die vorgenommenen Zweckänderungen nicht rückgängig zu machen habe. Im Übrigen wies das Kantonsgericht die Beschwerde ab. A. wurde verpflichtet, binnen sechs Monaten nach Eintritt der Rechtskraft des Kantonsgerichtsentscheids den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen.

Im Juni 2020 hat A. das kantonsgerichtliche Urteil beim Bundesgericht angefochten. Er beantragt, das Urteil sei aufzuheben, soweit darin seine Beschwerde nicht gutgeheissen worden sei. Ferner sei sein Baugesuch zu bewilligen, wobei auf die Errichtung der geplanten, aber nicht bewilligten Einfriedung inklusive Schiebetor verzichtet werde. Eventualiter sei die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Mit Verfügung vom 8. Juli 2020 hat das Bundesgericht der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zuerkannt.

II. Entscheid des Bundesgerichts

A. Dispositiv und Begründung

Das Bundesgericht weist die von A. erhobene Beschwerde vollumfänglich ab. Der Beschwerdeführer dringt damit

* MICHAEL PLETSCHER, Dr. iur., Advokat, ist derzeit als Wissenschaftlicher Assistent an der Juristischen Fakultät der Universität Basel und ab September 2021 als Rechtsanwalt bei Pfisterer Fretz Munz Rechtsanwälte AG in Aarau tätig.

gleich mit einer Reihe von Rügen nicht durch. Zunächst vermag A. nicht darzutun, inwiefern der Kantonsgerichtsentscheid auf willkürlich festgestellten, entscheid wesentlichen Tatsachen fusst (E. 2).

Ferner bestätigt das Bundesgericht, dass es sich bei den im Gewerbehaus (Gebäude Nr. 14) vollzogenen Zweckänderungen um Änderungen der Nutzungsart handle, für welche eine Baubewilligung erforderlich sei. § 94 Abs. 1 lit. h RBV/BL¹, wonach Umnutzungen in Gewerbezone keiner Baubewilligung bedürfen, falls diese mit geringen Auswirkungen auf Verkehr und Umwelt verbunden sind, sei bereits deshalb nicht einschlägig, weil sich das Gebäude nicht in einer Gewerbezone befinde (E. 4.3).

Sodann habe das Kantonsgericht nicht gegen das Rechtsgleichheitsgebot verstossen. Zwar treffe zu, dass für den Neubau auf der westlichen, gleichermassen vom Plansektor F erfassten Nachbarparzelle Nr. 2346 in Anwendung von § 111 Abs. 1 RBG/BL² und Art. 9 TZR/Laufen Vorstadt Sektor F³ eine Ausnahmegewilligung erteilt worden sei, obschon dieser zum Teil ebenfalls ausserhalb der Baufelder liege. Hingegen sei die vorliegend zu beurteilende Situation mit dem auf der Parzelle Nr. 2346 bewilligten Neubau nicht vergleichbar (E. 6).

Weiter ist die Anordnung, wonach A. – mit Ausnahme der Hebammenpraxis – den rechtmässigen Zustand wiederherstellen muss, laut Bundesgericht zulässig. Mit § 137 Abs. 1 und 3 RBG/BL liege hierfür erstens eine genügende gesetzliche Grundlage vor. Zweitens bestehe für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ein öffentliches Interesse. Drittens sei die Massnahme verhältnismässig (E. 7).

Schliesslich hält das Bundesgericht in Übereinstimmung mit dem Kantonsgericht dafür, dass sich A. nicht auf die Bestandes- bzw. Besitzstandsgarantie berufen könne. Diese bemerkenswerten Erwägungen werden in der unmittelbaren Folge im Einzelnen dargestellt.

B. Erwägungen bezüglich Bestandesschutz im Speziellen

Das auf der Parzelle Nr. 1903 errichtete Wohnhaus (Gebäude Nr. 12) liegt innerhalb des Baufelds F, welches mit dem TZP/Laufen Kernzone Vorstadtgebiet⁴ für den Sektor F

ausgeschieden worden ist. Diesbezüglich beantragt A. die nachträgliche Bewilligung bereits errichteter zusätzlicher Zimmer sowie Vordächer. Laut angefochtenem Urteil des Kantonsgerichts entspricht das eingeschossige Wohnhaus den kommunalen (Teil-)Zonenvorschriften nicht. Diese würden nicht nur eine maximal zulässige Geschosshöhe von zwei Vollgeschossen plus Attikageschoss erlauben (Art. 3 Abs. 2 TZR/Laufen Vorstadt Sektor F), sondern eine Mindestzahl von zwei Vollgeschossen gebieten (Art. 3 Abs. 5 TZR/Laufen Vorstadt Sektor F). Damit sei die Bewilligung der vorgenommenen Umbauten ausgeschlossen. Dies bestreitet A. vor Bundesgericht nicht. Er ist indes der Ansicht, dass es sich beim eingeschossigen Wohnhaus um eine rechtmässig erstellte, zonenfremd gewordene Baute im Sinne von § 109 RBG/BL handle. Die nachgesuchten Baumaassnahmen könnten bewilligt werden, da sie vom erweiterten Bestandesschutz von § 109 RBG/BL erfasst seien. Konkret dürfen Bauten nach § 109 RBG/BL namentlich angemessen erweitert und umgebaut werden, vorausgesetzt, die negativen Einwirkungen auf die Nachbarschaft bleiben die gleichen oder verringern sich sogar (E. 4.2).

Weite Teile des Gewerbehauses (Gebäude Nr. 14) befinden sich ausserhalb der Baufelder E und F, welche mit dem TZP/Laufen Kernzone Vorstadtgebiet⁵ für den Sektor F definiert worden sind. Sie werden nicht mehr entsprechend ihrer ursprünglichen Bewilligung genutzt. Der als Holzlager bewilligte Raum wurde zu einer Physiotherapie umfunktioniert. Im als Werkstatt bewilligten Gebäudeteil werden unterdessen Fitnesskurse angeboten. Der als Ausstellungsraum/Möbellager bewilligte Bereich wird als Wohnung genutzt. Der als Büro/Werkstatt/Lager bewilligte Abschnitt des Gewerbehauses dient inzwischen als Fitness-Pausenraum und als Kosmetiksalon. Auch in dieser Hinsicht macht A. geltend, dass das Gewerbehaus mit den beschriebenen Bereichen eine rechtmässig erstellte, zonenfremd gewordene Baute im Sinne von § 109 RBG/BL verkörpere. Die für die bereits vollzogenen Zweckänderungen beantragte Bewilligung sei nachträglich zu erteilen. Es gelte ein erweiterter Bestandesschutz. Bauten nach § 109 RBG/BL können unter anderem in ihrem Zweck teilweise geändert werden, wobei die Nachbarschaft dadurch keinen ungünstigeren Immissionen ausgesetzt sein darf (E. 4.3).

Indem das Kantonsgericht die nachträgliche Bewilligung für die bereits vorgenommenen Umbauten und die bereits vollzogenen Zweckänderungen in Bestätigung des Kommissionsentscheids verweigert hat, sind § 109 und § 110 RBG/BL von der Vorinstanz laut A. im Sinne von

¹ Verordnung vom 27. Oktober 1998 des Kantons Basel-Landschaft zum Raumplanungs- und Baugesetz (SGS 400.11).

² Raumplanungs- und Baugesetz vom 8. Januar 1998 des Kantons Basel-Landschaft (SGS 400).

³ Teilzonenreglement Vorstadt Sektor F vom 12. September 2002 der Einwohnergemeinde Laufen.

⁴ Teilzonenplan Kernzone Vorstadtgebiet vom 28. März 2017 der Einwohnergemeinde Laufen.

⁵ Teilzonenplan Kernzone Vorstadtgebiet vom 28. März 2017 der Einwohnergemeinde Laufen.

Art. 9 BV⁶ willkürlich angewandt worden. Gleichzeitig verletze der Kantonsgerichtsentscheid damit die Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV und § 6 Abs. 3 KV/BL⁷ sowie die Wirtschaftsfreiheit nach Art. 27 BV (E. 5).

In Bezug auf die Willkürüge ruft das Bundesgericht Folgendes in Erinnerung (E. 3):

«Ob ein Entscheid kantonales Recht verletzt, prüft das Bundesgericht grundsätzlich nur auf Willkür hin und nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet worden ist (Art. 95 BGG⁸ i.V.m. Art. 9 BV und Art. 106 Abs. 2 BGG [...]). Willkürlich ist ein Entscheid, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist. Dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht [...]»

Hinsichtlich des konkreten Falls stellt das Bundesgericht vor diesem Hintergrund folgende Überlegungen an (E. 5.1–5.4):

«Aus der Eigentumsgarantie (Art. 26 Abs. 1 BV, vgl. auch § 6 Abs. 3 KV BL) und dem Grundsatz des Vertrauensschutzes leitet sich die baurechtliche Bestandes- bzw. Besitzstandsgarantie ab. Diese gewährleistet, dass nach früherem Recht erstellte Bauten oder gemäss früherem Recht zulässige Nutzungen unter neuem Recht fortbestehen dürfen [...]. Die §§ 109 und 110 RBG BL konkretisieren die baurechtliche Bestandesgarantie für rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzonen. Nach § 109 RBG BL dürfen bestehende, rechtmässig erstellte, aber zonenfremd gewordene Bauten und Anlagen, namentlich für Dienstleistungen, Industrie und Gewerbe, erhalten, angemessen erweitert, umgebaut oder in ihrem Zweck teilweise geändert werden, wenn ihre Einwirkungen auf die Nachbarschaft gleich bleiben oder reduziert werden. Gemäss § 110 dürfen bestehende, rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen, die den allgemeinen Bauvorschriften widersprechen, unterhalten und angemessen erneuert werden.

Die Vorinstanz wies im angefochtenen Urteil darauf hin, dass das RBG BL in den §§ 109 und 110 klar zwischen bestehenden zonenfremden und bestehenden bau-

vorschriftswidrigen Bauten und Anlagen unterscheidet und der Umfang der Bestandesgarantie für die beiden Kategorien unterschiedlich sei, indem nur bestehende zonenfremde, nicht aber bestehende bauvorschriftswidrige Bauten und Anlagen angemessen erweitert, umgebaut oder in ihrem Zweck teilweise geändert werden dürften. Unter Hinweis auf die Gesetzesmaterialien kam die Vorinstanz zum Schluss, die allgemeine Privilegierung von zonenfremd gewordenen Bauten sei vom Gesetzgeber so gewollt.

Weiter führte die Vorinstanz im angefochtenen Urteil aus, die vor dem Inkrafttreten der TZV F erstellten Gebäude des Beschwerdeführers auf der Parzelle Nr. 1903 kämen in den Genuss der Besitzstandsgarantie. Obwohl eine entsprechende Baubewilligung nicht vorhanden sei, gelte dies aufgrund des über dreissigjährigen Bestandes auch für das zwischen 1981 und 1983 errichtete Gebäude Nr. 12. Das Gebäude Nr. 12 und der ursprünglich bewilligte Gewerbebetrieb seien in der Wohn- und Geschäftszone gemäss § 21 RBG BL zonenkonform. Die Bauten auf dem Grundstück des Beschwerdeführers seien auch mit dem Inkrafttreten der TZV F nicht im Sinne von § 109 RBG BL zonenfremd geworden. Die Vorinstanz stufte die Vorschriften der TZV F, wonach Bauten im Plansektor F nur innerhalb der definierten Baufelder errichtet werden dürfen und mindestens zwei Vollgeschosse aufweisen müssen, nämlich nicht als Bestimmungen ein, die eine spezielle Nutzungszone konstituieren, sondern als allgemeine Bauvorschriften im Sinne von § 110 RBG BL für ein bestimmtes Gebiet innerhalb der Wohn- und Geschäftszone. Sie begründete dies unter Hinweis auf die Gesetzesmaterialien namentlich damit, dass der Zonenbegriff, der § 109 RBG BL zugrunde liege, von der zulässigen Nutzungsart geprägt sei. Folglich handle es sich bei den Wohn- und Gewerbebauten des Beschwerdeführers nicht um bestehende, zonenfremd gewordene Bauten im Sinne von § 109 RBG BL, sondern um mit dem Inkrafttreten der TZV F bauvorschriftswidrig gewordene Bauten im Sinne von § 110 RBG BL. Dementsprechend dürften die Gebäude zwar unterhalten und angemessen erneuert, nicht aber erweitert, umgebaut oder in ihrem Zweck geändert werden.

Der Beschwerdeführer bringt in tatsächlicher Hinsicht vor, er könne sich nicht vorstellen, dass das Gebäude Nr. 12 nie bewilligt worden sei, die Vorinstanz habe nicht bedacht, dass seine Liegenschaft am 1. Januar 1994 von der Wohn- und Gewerbezone nach bernischem Recht in die Wohn- und Geschäftszone gemäss § 21 RBG BL umgeteilt worden sei, und es treffe nicht zu, dass das Verkehrsaufkommen mit der Umnutzung der Räumlichkeiten zunehme. Weiter weist der Beschwerdeführer darauf hin, dass Bauvorhaben im Plansektor F des kommunalen Teilzonenplans «Kernzone Vorstadt» seit dem Inkrafttreten der TZV F nur innerhalb bestimmter Baufelder errichtet werden dürfen

⁶ Bundesverfassung vom 18. April 1999 der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101).

⁷ Verfassung vom 17. Mai 1984 des Kantons Basel-Landschaft (SGS 100).

⁸ Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (SR 173.110).

und mindestens zwei Vollgeschosse aufweisen müssen [...]. Er ist der Auffassung, das Gebäude Nr. 12 sei mit dem Inkrafttreten der TZV F zonenwidrig geworden, weil es nur über ein Geschoss verfüge. Zonenwidrig geworden seien auch die Räumlichkeiten des Gewerbebetriebs und zwar am 1. Januar 1994 mit dem Wechsel von der Wohn- und Gewerbezone nach dem Recht des Kantons Bern zur Wohn- und Geschäftszone gemäss § 21 RBG BL, spätestens jedoch mit dem Inkrafttreten der TZV F, soweit die Gebäude ausserhalb der definierten Baufelder liegen. Bei den Gebäuden handle es sich folglich um bestehende, zonenfremd gewordene Bauten im Sinne von § 109 RBG BL, welche nicht nur erhalten, sondern auch angemessen erweitert, umgebaut oder in ihrem Zweck teilweise geändert werden dürften. Die gegenteilige Rechtsauffassung der Vorinstanz sei willkürlich im Sinne von Art. 9 BV.

Gemäss § 21 Abs. 2 RBG BL umfassen Wohn- und Geschäftszone Gebiete, die der Wohnnutzung und wenig störenden Betrieben vorbehalten sind. Nach § 21 Abs. 3 RBG BL können die Gemeinden im Rahmen der Nutzungsplanung innerhalb der Wohn- und Geschäftszone Gebiete bezeichnen, in denen mässig störende Betriebe zugelassen sind. Wie dem Entscheid des Bauinspektorats zu entnehmen ist, wird das Gebäude Nr. 12 schon sehr lange als Wohnung genutzt und wurden die inzwischen umgenutzten Bereiche 2, 3, 13 und 15–16 des Gebäudes Nr. 14 ursprünglich als Gewerbebetrieb mit Lagerräumen und Werkstatt bewilligt.

Der Beschwerdeführer legt nicht substantiiert dar und es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Rechtsauffassung der Vorinstanz, wonach das Gebäude Nr. 12 und der ursprünglich bewilligte Gewerbebetrieb dem in § 21 Abs. 2 und 3 RBG BL umschriebenen Nutzungszweck der Wohn- und Geschäftszone entsprechen, offensichtlich unhaltbar sein sollte. Dass die Liegenschaft des Beschwerdeführers bis zum 1. Januar 1994 im Kanton Bern lag, war für das Urteil der Vorinstanz nicht wesentlich, zumal die Gebäude in der Wohn- und Gewerbezone nach bernischem Recht unbestritten zonenkonform waren. Die Frage, ob das Gebäude Nr. 12 seinerzeit rechtmässig bewilligt worden war oder nicht, war für das Urteil der Vorinstanz ebenfalls nicht relevant. Dass die Vorinstanz auf die bestehenden Gebäude des Beschwerdeführers § 110 RBG BL und nicht § 109 RBG BL anwendete, ist vertretbar und jedenfalls nicht willkürlich. Namentlich ist es nicht offensichtlich unhaltbar, § 109 RBG BL einen von der Art der zulässigen Nutzung geprägten Zonenbegriff zugrunde zu legen und die Vorschriften der TZV F, wonach Bauten im Plansektor F nur innerhalb der definierten Baufelder errichtet werden dürfen und mindestens zwei Vollgeschosse aufweisen müssen, als allgemeine Bauvorschriften im Sinne von § 110 RBG BL für ein bestimmtes Gebiet innerhalb der Wohn- und Geschäftszone

zu verstehen und nicht als Bestimmungen, die eine spezielle Nutzungszone im Sinne von § 109 RBG BL konstituieren. Ob die entsprechenden kantonalen Bestimmungen in vertretbarer Weise auch anders ausgelegt werden könnten, spielt im Rahmen der Willkürprüfung keine Rolle [...].

Wie die Vorinstanz sodann nachvollziehbar ausführte und vom Beschwerdeführer nicht bestritten wird, erlaubt § 110 RBG BL für rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen, die nicht im Sinne von § 109 RBG BL zonenfremd geworden sind, sondern den allgemeinen Bauvorschriften widersprechen, lediglich deren Unterhalt und angemessene Erneuerung, nicht jedoch deren Umbau, Erweiterung oder Zweckänderung. Die Auffassung der Vorinstanz, wonach die am Gebäude Nr. 12 vorgenommenen baulichen Massnahmen – nämlich die Errichtung von zusätzlichen Zimmern und Vordächern – in Anwendung von § 110 RBG BL unzulässig sei, ist im Ergebnis nicht willkürlich. Es ist namentlich nicht offensichtlich unhaltbar, diese baulichen Massnahmen als Umbau einzustufen, der über den zulässigen Unterhalt oder die zulässige angemessene Erneuerung hinausgeht. Dass das Wohnhaus – wie der Beschwerdeführer vorbringt – an anderer Stelle verkleinert wurde und das Gebäudevolumen insgesamt abgenommen hat, ändert daran nichts und ob es sich bei den baulichen Massnahmen – wie die Vorinstanz annimmt – nicht nur um einen Umbau, sondern auch um eine Erweiterung des Gebäudes handelt, braucht nicht näher erörtert zu werden. Schliesslich hat die Vorinstanz die in den Bereichen 2, 3, 13 und 15–16 des Gebäudes Nr. 14 vollzogenen Nutzungsänderungen nachvollziehbar als Zweckänderungen eingestuft, die gemäss § 110 RBG BL ebenfalls nicht erlaubt sind. Ob mit der Umnutzung das Verkehrsaufkommen zunimmt oder nicht, spielt unter den gegebenen Umständen keine Rolle, zumal es sich jedenfalls um bewilligungspflichtige wesentliche Nutzungsänderungen handelt [...].»

In Bezug auf die vom Beschwerdeführer geltend gemachten Verletzungen der Eigentumsgarantie und der Wirtschaftsfreiheit zieht das Bundesgericht Folgendes in Erwägung (E. 5.5):

«Der Beschwerdeführer kann auch nicht unmittelbar aus Art. 26 Abs. 1 BV, § 6 Abs. 3 KV BL und dem Vertrauensprinzip einen Anspruch ableiten, die rechtswidrig gewordenen Bauten auf seinem Grundstück umzubauen oder einem anderen Zweck zuzuführen. Er hat das Recht, die vorschriftswidrig gewordenen Bauten zu erhalten, zu unterhalten und angemessen zu erneuern (vgl. E. 5.1 hiervor). Damit ist der verfassungsrechtlichen Bestandes- bzw. Besitzstandsgarantie Genüge getan. Schliesslich vermittelt dem Beschwerdeführer auch die Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 BV keinen Anspruch auf eine Umnutzung der Räume des ursprünglich bewilligten Gewerbebetriebs.»

Zusammenfassend hält das Bundesgericht fest, dass A. mit der Rüge, die Vorinstanz habe § 109 und § 110 RBG/BL im Sinne von Art. 9 BV willkürlich angewandt und gegen Art. 26 BV, § 6 Abs. 3 KV BL und Art. 27 BV verstossen, nicht durchdringe (E. 5.5).

III. Bemerkungen

A. Positivplanung

Nutzungspläne ordnen Art und Mass der zulässigen Nutzung des Raums (Art. 14 Abs. 1 RPG⁹), und zwar allseits verbindlich (Art. 21 Abs. 2 RPG). Im Kontext des Masses der zulässigen Raumnutzung wird insbesondere die Bau- und Nutzungsdichte, die Dimension (Höhe, Breite, Tiefe) sowie die Lage von Bauten und Anlagen geregelt. Nach herkömmlichem Verständnis beschränkt sich die Nutzungsplanung darauf, die maximal zulässigen Nutzungsmasse zu definieren. Die Nutzungsplanung stellt also eine Verbots- oder Negativplanung dar. Die Wirkung des Nutzungsplans «erschöpft sich [...] in negativer Abgrenzung des Zulässigen».¹⁰ Traditionell wird mit flankierenden Massnahmen (z.B. Erschliessungs- und Mehrwertabgaben, Gestaltungsplanung) dafür gesorgt, dass die gemäss (Grund-) Nutzungsplanung zulässigen Nutzungsmasse effektiv ausgeschöpft werden.¹¹

In aller Regel erweist es sich als suboptimal, wenn die Grundeigentümerschaft auf erlaubte Nutzung verzichtet. Zu denken ist etwa an die omnipräsente, im RPG mehrfach ausgedrückte Bestrebung, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, oder das Anliegen, einen Baugebietsabschnitt in einer bestimmten Hinsicht einheitlich zu gestalten. Es spricht nichts dagegen, dass bereits die (Teil-)Zonenplanung eine Positivplanung verkörpert. Diesfalls kann die Grundeigentümerschaft zwar nach wie vor entscheiden, ob und wann sie von baulichen Nutzungsmöglichkeiten Gebrauch machen möchte. Ist der Bauentscheid hingegen gefällt, muss sie die Potentiale bis zu einem gewissen Grad ausschöpfen, um die Baubewilligung zu erhalten.¹² Einige

Kantone legen den typischerweise für die Ortsplanung zuständigen Gemeinden ausdrücklich nahe, bereits im Rahmen der Grundnutzungsplanung neben maximalen gleichzeitig minimale Nutzungsmasse zu definieren.¹³ Andere halten die Gemeinden explizit dazu an.¹⁴ Mitunter schreibt das kantonale Recht sogar Mindestnutzungsmasse vor, von welchen die Gemeinden im Rahmen der Ortsplanung nicht abweichen dürfen.¹⁵

Das im vorliegenden Fall zentrale TZR/Laufen Vorstadt Sektor F ist im Bereich der Geschosszahl ein Beispiel für eine Positivplanung auf Stufe (Teil-)Zonenplanung. Die massgeblichen Bestimmungen lauten wie folgt:

che Verdichtung aus rechtlicher Sicht, Diss. Freiburg, Freiburg 1996, 333 f.

¹³ Beispiele: Die Luzerner Gemeinden können im Bau- und Zonenreglement maximale und minimale Überbauungs- und Grünflächenziffern festlegen (§ 23 Planungs- und Baugesetz vom 7. März 1989 des Kantons Luzern [SRL 735]). Die Neuenburger Gemeinden müssen eine maximale und dürfen eine minimale Bodenausnutzung anordnen (Art. 59 Abs. 1 lit. b und Art. 59 Abs. 2 lit. a Loi du 2 octobre 1991 du canton de Neuchâtel sur l'aménagement du territoire [RSN 701.0]). Im Kanton Thurgau regeln die Gemeinden die Mindestausnutzung soweit erforderlich (§ 18 Planungs- und Baugesetz vom 21. Dezember 2011 des Kantons Thurgau [RB 700]).

¹⁴ Beispiele: Im Kanton Appenzell Ausserrhodon erlassen die Gemeinden im Baureglement namentlich Vorschriften über die minimale und maximale Intensität der baulichen Nutzung (Art. 15 Abs. 2 lit. a Gesetz vom 12. Mai 2003 des Kantons Appenzell Ausserrhodon über die Raumplanung und das Baurecht [bGS 721.1]). Die Gemeinden des Kantons Jura müssen in ihren Baureglementen mit dem kantonalen Richtplan vereinbare Mindestausnutzungsziffern definieren (Art. 49 Abs. 2^{bis} Loi du 25 juin 1987 du canton de Jura sur les constructions et l'aménagement du territoire [RSJU 701.1]).

¹⁵ Beispiele: Die Freiburger Gemeinden dürfen im Zonennutzungsplan in Sachen Ausnutzung – jedenfalls in bestimmten Nutzungszonen – die von der Kantonsverwaltung vorgeschriebenen Mindestwerte nicht unterschreiten (Art. 130 Abs. 2 Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 des Kantons Freiburg [SGF 710.1] i.V.m. Art. 80 Ausführungsreglement zum Raumplanungs- und Baugesetz des Kantons Freiburg [SGF 710.11]). Die von den Zürcher Gemeinden festgelegte Mindestausnutzung muss zumindest in aller Regel der kantonalgesetzlich definierten entsprechen, soweit der kantonale oder regionale Siedlungsplan keine abweichenden Festlegungen enthält (§ 49a Abs. 1 Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 des Kantons Zürich [LS 700.1]).

⁹ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (SR 700).

¹⁰ PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. A., Bern 2016, 149.

¹¹ Zum Ganzen, WALTER HALLER/PETER KARLEN, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I: Grundlagen, Raumplanungsrecht, Baurecht, 3. A., Zürich 1999, N 235 f.

¹² In der Lehre ist in diesem Zusammenhang von der sog. mittelbaren Baupflicht die Rede. Ihr steht die sog. unmittelbare Baupflicht gegenüber. Bei dieser muss die Grundeigentümerschaft die Nutzungsmöglichkeiten binnen einer bestimmten Frist wahrnehmen, widrigenfalls von Seiten des Gemeinwesens bestimmte Massnahmen ergriffen werden. Im Einzelnen YANNICK ANTONIAZZA, Die Baupflicht, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2008, N 36 ff.; ROMAN SIEBER, Die bauli-

Art. 3 Lage, Grösse und Gestaltung der Bauten

[...]

² Geschlosszahl und maximale Gebäudehöhe

Baube- reich	Maximal zulässige Geschlosszahl	Maximal zulässige Gebäude- höhe / Firsthöhe exkl. tech- nisch bedingte Dachaufbauten	
		Gebäudehöhe	Firsthöhe
A	4 Vollgeschosse	364.30 m ü.M.	
B	1 Vollgeschoss	356.30 m ü.M.	
C	3 Vollgeschosse	362.50/ 363.50 m ü.M.	
D	2 Vollgeschosse plus Attikageschoss	360.00 m ü.M.	
E	2 Vollgeschosse plus Attikageschoss	360.00 m ü.M.	
F	2 Vollgeschosse plus Attikageschoss	360.50 m ü.M.	
G	2 Vollgeschosse plus Attikageschoss	360.50 m ü.M.	
H-L	2 Vollgeschosse plus Attika-/Dachgeschoss	361.50 m ü.M.	364.50 m ü.M.

[...]

⁵ Es muss mindestens die unter Abs. 2 aufgeführte Vollgeschlosszahl erstellt werden.

[...]

Die Neubauten in den Baufeldern A–F müssen also jeweils eine bestimmte Anzahl Vollgeschosse aufweisen (Art. 3 Abs. 5 TZR/Laufen Vorstadt Sektor F). Während in den Baufeldern A–C in Sachen Geschlosszahl kein Spielraum verbleibt, steht den Grundeigentümerinnen und -eigentümern in den Baufeldern D–L frei, ob sie das zusätzlich erlaubte Attika- bzw. Dachgeschoss realisieren wollen oder nicht.

In Bezug auf diese Positivplanung erscheint in casu Folgendes erwähnenswert: Das im Baufeld F gelegene eingeschossige Wohnhaus (Gebäude Nr. 12) müsste mindestens zwei Vollgeschosse aufweisen (Art. 3 Abs. 5 TZR/Laufen Vorstadt Sektor F). A. hat die nachträgliche Bewilligung bereits errichteter zusätzlicher Zimmer sowie Vordächer beantragt. Konkret geht es um die Erweiterung des eingeschossigen Wohnhauses mit einem Zimmer- und Badanbau, um einen gedeckten Gartensitzplatz mit Vordachverlängerung sowie um Vordächer im Süden und Westen.¹⁶ Keine der Baumassnahmen betrifft die Geschlosszahl. Das Wohnhaus ist mit und ohne die realisierten und nachträglich beantragten Baumassnahmen gleichermassen zonen-

widrig. Dennoch bestätigt das Kantonsgericht, dass die zusätzlichen Zimmer und Vordächer nicht bewilligungsfähig sind.¹⁷ Dementsprechend sind an einer zwar rechtmässig erstellten, jedoch nicht mehr mit den aktuell geltenden Bauvorschriften konformen Baute oder Anlage unter Vorbehalt des Bestandsschutzes keinerlei baubewilligungspflichtige Massnahmen zulässig. Mit anderen Worten kann die Eigentümerschaft an einer unterdessen widerrechtlichen Baute oder Anlage mit Ausnahme von Vorhaben, die unter den Bestandsschutz fallen, keinerlei (baubewilligungspflichtige) Veränderungen vornehmen. Dazu hat das Bundesgericht im Übrigen nicht Stellung beziehen müssen. Der Beschwerdeführer hat die Rechtsauffassung des Kantonsgerichts nicht bestritten.¹⁸

B. Differenzierung zwischen zonenfremd gewordenen und bauvorschriftenwidrigen Bauten und Anlagen

Der Bestandsschutz – in diesem Zusammenhang ist auch von der Bestandes- oder Besitzstandsgarantie die Rede – hat vor allem in der unter anderem mit Art. 26 BV¹⁹ gewährleisteten Eigentumsgarantie sowie im namentlich mit Art. 9 BV garantierten Vertrauensschutz seine Grundlage.²⁰ Bei den Schutzobjekten handelt es sich um Bauten und Anlagen, die im Einklang mit dem ursprünglich anwendbaren Recht erstellt worden sind. Aufgrund von Gesetzes- oder Plananpassungen sind sie zwischenzeitlich aber widerrechtlich.²¹ Neben dem reinen Bestand sind von Verfassungsrechts wegen auch Unterhaltsarbeiten geschützt.²² Darunter sind Instandhaltungs- und Instandsetzungsmassnahmen (Reparaturen) zu verstehen. Modernisierungsarbeiten (Renovationen) sind verfassungsrechtlich geschützt, soweit Umfang, Erscheinung, Bestimmung und Wert des Objekts im Wesentlichen unverändert bleiben.²³ Auf Ge-

¹⁷ VGer BL, 810 19 77, 18.12.2019, E. 9.4.¹⁸ BGer, 1C_332/2020, 22.4.2021, E. 4.2.¹⁹ BGer, 1P.418/2002, 16.12.2002, E. 3.1.1.²⁰ Statt vieler BGer, 1C_332/2020, 22.4.2021, E. 5.1; BERNHARD WALDMANN, in: Alain Griffel/Hans U. Liniger/Heribert Rausch/Daniela Thurnherr (Hrsg.), Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Expertenwissen für die Praxis, Zürich/Basel/Genf 2016, N 6.56; zu weiteren Quellen RUDOLF KAPPELER, Kritische Bemerkungen zur Besitzstandsgarantie, AJP 2014, 783 ff.; vgl. auch HALLER/KARLEN (FN 11), N 817; HÄNNI (FN 10), 352.²¹ Im Einzelnen WALDMANN (FN 20), N 6.57 ff.²² BGer, 1P.418/2002, 16.12.2002, E. 3.1.1.²³ Statt vieler DANIEL GEBHARDT/CHRISTOPH MEYER/CHRISTOPH NERTZ/MARINA PIOLINO, Die Baubewilligung im Kanton Basel-Stadt, Basel 2014, 180 f.; KONRAD WILLI, Die Besitzstandsgarantie für vorschriftswidrige Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzone, Eine Darstellung unter besonderer Berücksichtigung des zürcherischen Rechts, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2003, 44 f.; WALD-¹⁶ VGer BL, 810 19 77, 18.12.2019, E. 4.1.

setzesebene darf der verfassungsrechtlich gewährleistete Bestandesschutz erweitert werden. Unter den erweiterten Bestandesschutz fallen Umbau-, Erweiterungs- und Wiederaufbauarbeiten sowie Zweckänderungen.²⁴ Im Einzelfall hängt die Zulässigkeit solcher Arbeiten ungeachtet der spezifischen Tatbestandsmerkmale stets vom Ausgang eines umfassenden Interessenausgleichs ab.²⁵ Im Baugebiet sind es die Kantone, welche regeln, ob und inwieweit Umbau-, Erweiterungs- und Wiederaufbauarbeiten sowie Zweckänderungen vom Bestandesschutz erfasst sind.²⁶

Der vorliegende Fall betrifft den Kanton Basel-Landschaft. Im RBG/BL sind in Bezug auf den Bestandesschutz im Baugebiet zwei Bestimmungen vorgesehen. Sie lauten wie folgt:

§ 109 Bestehende zonenfremde Bauten und Anlagen

¹ Bestehende, rechtmässig erstellte, aber zonenfremd gewordene Bauten und Anlagen, namentlich für Dienstleistungen, Industrie und Gewerbe, dürfen erhalten, angemessen erweitert, umgebaut oder in ihrem Zweck teilweise geändert werden, wenn ihre Einwirkungen auf die Nachbarschaft gleich bleiben oder reduziert werden.

§ 110 Bestehende bauvorschriftswidrige Bauten und Anlagen

¹ Bestehende, rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen, die den allgemeinen Bauvorschriften widersprechen, dürfen unterhalten und angemessen erneuert werden.

Das basellandschaftliche Recht differenziert somit zwischen «zonenfremd gewordenen» und den «allgemeinen Bauvorschriften widersprechenden» Bauten und Anlagen. Lediglich bei ersteren gilt ein Bestandesschutz, der über die verfassungsrechtliche Mindestgarantie hinausgeht.

Das Kantonsgericht ist nach einer systematischen, teleologischen und vor allem historischen Auslegung zum Schluss gekommen, dass § 109 RBG/BL Bauten und Anlagen betreffe, die in Sachen Art der zulässigen Raumnutzung nicht mehr dem einschlägigen (Planungs-)Recht entsprechen würden. Lediglich für solche Objekte gelte

ein erweiterter Bestandesschutz. Demgegenüber könnten Bauten und Anlagen, die hinsichtlich des Masses der zulässigen Raumnutzung nicht mehr mit dem geltenden Recht vereinbar seien, ausschliesslich im Sinne von § 110 RBG/BL unterhalten und angemessen erneuert werden. Auf der verfahrensgegenständlichen Parzelle seien Nutzungen für Wohn- und Geschäftszwecke zulässig (Art. 4 Abs. 1 TZR/Laufen Vorstadt Sektor F). Die Gebäude Nr. 12 und Nr. 14 sowie dessen Umgebung würden effektiv für Wohn- und Geschäftszwecke genutzt. Folglich gelange § 110 und nicht § 109 RBG/BL zur Anwendung.²⁷ Das Bundesgericht stuft die kantonsgerichtlichen Erwägungen jedenfalls als vertretbar ein (E. 5.2–5.4, insbesondere E. 5.4).

An dieser Rechtsprechung ist nichts auszusetzen. Insbesondere impliziert nicht erst die historische Interpretation, dass der erweiterte Bestandesschutz nach § 109 RBG/BL lediglich bei Liegenschaften spielt, die unterdessen der zulässigen Nutzungsart widersprechen. Vielmehr deutet bereits die in § 109 RBG/BL enthaltene Formulierung «namentlich für Dienstleistungen, Industrie und Gewerbe» darauf hin. Ausserdem sind die Konsequenzen im Falle einer Einschränkung der Nutzungsart für die Eigentümerschaft regelmässig einschneidender als bei einer Einschränkung des Nutzungsmasses. Es bestehen also durchaus sachlich nachvollziehbare Gründe, wenn der Kreis der bestandeschützten Massnahmen bei Ersterem grösser ist als bei Letzterem.²⁸ Unbefriedigend erscheinen hingegen die von der Kantonslegislative gewählten Begriffe. § 109 RBG/BL spricht von «zonenfremd gewordene[n] Bauten und Anlagen», wohingegen in § 110 RBG/BL von «Bauten und Anlagen, die den allgemeinen Bauvorschriften widersprechen», die Rede ist. Zunächst wird nicht nur die Art, sondern auch das Mass der zulässigen Raumnutzung vielfach (nutzungs-)zonenspezifisch festgelegt. Ein Objekt, welches mit einem bestimmten Nutzungsmass nicht mehr korreliert, lässt sich ohne weiteres ebenfalls als «zonenfremd gewordene» Baute oder Anlage bezeichnen. Ferner regelt das RBG/BL in §§ 83–108, was «allgemeine Bauvorschriften» sind. Gemäss § 86 RBG/BL handelt es sich auch bei Vorschriften, welche die Art der zulässigen Nutzung festlegen, um «allgemeine Bauvorschriften». Weshalb § 110 RBG/BL, der mit dem nämlichen Begriff operiert, nur gerade auf Bauten und Anlagen zugeschnitten ist, die unterdessen einem oder unterschiedlichen Nutzungsmassen widersprechen, ist für die Rechtsunterworfenen nicht ersichtlich. Im Übrigen könnte § 110 RBG/BL ersatzlos gestrichen werden, ohne dass Grundeigentümerinnen und -eigentümern

MANN (FN 20), N 6.61 f.; a.M. ALDO ZAUGG/PETER LUDWIG, Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, Band I (Art. 1–52: öffentliches Baurecht), 5. A., Bern 2019, Art. 3 N 1a und 3. Nach ZAUGG/LUDWIG ist die zeitgemässe Erneuerung verfassungsrechtlich nicht mehr gewährleistet.

²⁴ Statt vieler WALDMANN (FN 20), N 6.63.

²⁵ Für das Baugebiet WALDMANN (FN 20), N 6.67; vgl. auch BGE 113 Ia 119 E. 2a; HALLER/KARLEN (FN 11), N 819; HÄNNI (FN 10), 352; für das Nichtbaugebiet JONAS ALIG/KRISTIN HOFFMANN, in: Alain Griffel/Hans Ulrich Liniger/Heribert Rausch/Daniela Thurnherr (Hrsg.), Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Expertenwissen für die Praxis, Zürich/Basel/Genf 2016, N 3.175; HÄNNI (FN 10), 212 f.

²⁶ Statt vieler BGE 113 Ia 119 E. 2a; HALLER/KARLEN (FN 11), N 819. Ausführlich zum kantonalen Recht und zu den Unterschieden WALDMANN (FN 20), N 6.64 ff.

²⁷ VGer BL, 810 19 77, 18.12.2019, E. 8.2 und 8.3.

²⁸ So auch VGer BL, 810 19 77, 18.12.2019, E. 8.3.

irgendwelche Rechte entzogen würden. Wie einleitend dargelegt, dürfen rechtmässig erstellte, zwischenzeitlich rechtswidrig gewordene Bauten und Anlagen nach der herrschenden Lehre²⁹ bereits von Verfassungsrechts wegen unterhalten und angemessen erneuert werden.

C. Verfassungsrechtliche Mindestgarantie

Das Bundesgericht hat vorliegend nicht nur geprüft, ob das Kantonsgericht das kantonale Recht, sprich § 109 und § 110 RBG/BL, willkürlich angewendet hat. Es hat überdies erwogen, dass A. auch aus Art. 26 Abs. 1 BV, § 6 Abs. 3 KV/BL oder dem Vertrauensprinzip nicht unmittelbar einen Anspruch ableiten könne, die rechtswidrig gewordenen Bauten auf seinem Grundstück umzubauen oder einem anderen Zweck zuzuführen. Nach § 110 RBG/BL habe der Beschwerdeführer das Recht, das Wohn- (Gebäude Nr. 12) und das Gewerbehaus (Gebäude Nr. 14) zu erhalten, zu unterhalten und angemessen zu erneuern. Damit trügen das basellandschaftliche Recht und der vorinstanzliche Entscheid der verfassungsrechtlichen Besitzstandsgarantie ausreichend Rechnung (E. 5.5).

Damit ist klar, dass die Kantone nicht völlig frei sind, wenn sie den Bestandesschutz im Baugebiet auf Gesetzesebene regeln. Das kantonale Recht darf der Bewilligung von Massnahmen, welche erforderlich sind, um den verfassungsrechtlich garantierten Besitzstand sicherzustellen, nicht entgegenstehen. Um welche Massnahmen es dabei geht, sagt das Bundesgericht in casu jedoch nicht. Insbesondere ist offen, ob der Verfassung Genüge getan ist, wenn die Kantonsgesetzgebung im Kontext des Bestandesschutzes ausschliesslich Instandhaltungs- und Instandsetzungsmassnahmen erlauben und Renovationsarbeiten gänzlich verbieten würde. Die herrschende Lehre ist – wie dargelegt – der Ansicht, dass der Werterhaltung dienende Erneuerungen bereits von Verfassungsrechts wegen geschützt sind, solange sich das Volumen oder Erscheinungsbild des Objekts dadurch nicht oder lediglich in unbedeutender Weise verändert.³⁰

²⁹ FN 23 hiavor.

³⁰ FN 23 hiavor.