Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.827/2006 /fun

Urteil vom 25. September 2007
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Reeb,
Gerichtsschreiber Haag.

Parteien
X._____, Beschwerdeführer, vertreten durch Advokat
Roman Zeller,

gegen

Ehepaar Y._____, Beschwerdegegner, vertreten durch Advokat Dr. Paul Rüst,
Einwohnergemeinde Binningen, Curt Goetz-Strasse 1, 4102 Binningen,
Baurekurskommission des Kantons Basel-Landschaft, Rheinstrasse 29, Postfach, 4410 Liestal,
Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Bahnhofplatz 16, Postfach 635, 4410 Liestal.

Gegenstand
Baugesuch,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil
des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, vom 25. Oktober 2006.

Sachverhalt:
A.
Am 20. September 2002 reichte A.Y._____, Eigentümer der Parzellen Nrn. 781 und 1206 am Multenweg in Binningen, bei der Einwohnergemeinde Binningen Pläne für eine Ausnahmeüberbauung nach einheitlichem Plan ein. Die beiden Grundstücke im Halte von insgesamt 3'784 m^2 grenzen direkt aneinander und liegen nach dem kommunalen Zonenplan in der Wohnzone W2a. Der vorgelegte Plan sah die Errichtung von drei Wohneinheiten mit je einer zusätzlichen Einliegerwohnung vor. In einer ersten Etappe sollte auf dem Grundstück Nr. 1206 eine neue Villa mit Einliegerwohnung gebaut werden (Haus 1, im Laufe des Verfahrens vor dem Kantonsgericht als Häuser 1 und 2 bezeichnet). In einer zweiten Etappe sollten die Häuser 2 und 3 (vom Kantonsgericht als Häuser 3 und 4 bezeichnet), ebenfalls mit je einer Einliegerwohnung, auf der kleineren Parzelle Nr. 781 erstellt werden. Zudem sollte eine bereits bestehende Schwimmhalle erhalten bleiben. Mit Beschluss vom 10. Dezember 2002 stimmte der Gemeinderat Binningen dem Vorhaben zu. Er "genehmigte" die benötigten Ausnahmen bezüglich Bebauungsziffer und Wohnungszahl unter der Bedingung, dass "bei der Realisierung der zweiten Etappe gemäss dem eingereichten und genehmigten Projekt gebaut wird". Weder das Gesuch um die Zustimmung zu den Ausnahmen noch die "Genehmigung" des Projekts durch den Gemeinderat wurden öffentlich bekannt gemacht.

Die Baubewilligung für die erste Etappe erteilte das Bauinspektorat des Kantons Basel-Landschaft am 4. April 2003. Am 16. Mai 2003 erfolgte die Baueingabe für die zweite Etappe beim Bauinspektorat. Gleichzeitig legte die Bauherrschaft der Einwohnergemeinde Binningen angepasste Pläne hinsichtlich der ganzen Ausnahmeüberbauung vor, welche der Gemeinderat - wiederum ohne öffentliche Bekanntmachung - am 8. Juli 2003

genehmigte. Da die neuen Pläne auch Änderungen der bereits vom Bauinspektorat bewilligten ersten Etappe enthielten, erteilte das Bauinspektorat am 3. Dezember 2004 eine zusätzliche Bewilligung für diese Änderungen. Damit wurde unter anderem die Einrichtung einer zusätzlichen Wohneinheit (Gästewohnung) in Haus 1 als Teil der Ausnahmeüberbauung bewilligt.
B.
Gegen das öffentlich aufgelegte Baugesuch für die zweite Etappe erhob X._____, Eigentümer des angrenzenden Grundstücks Nr. 3419, Einsprache beim Bauinspektorat, welche am 13. Januar 2005 abgewiesen wurde. Die Baurekurskommission des Kantons Basel-Landschaft wies eine dagegen von X._____ eingereichte Beschwerde am 28. Juni 2005 ab. Sie kam zum Schluss, die Bestimmungen des kommunalen Zonenreglements seien verfassungs- und gesetzeskonform und die erlaubten Ausnahmen von den Bebauungs- und Nutzungsziffern seien eingehalten.

Gegen den Entscheid der Baurekurskommission gelangte X._____ am 10. November 2005 mit Beschwerde an das Kantonsgericht Basel-Landschaft. Er machte neben verschiedenen Verstössen gegen Bauvorschriften geltend, die kommunalen Bestimmungen über Ausnahmeüberbauungen widersprächen übergeordnetem Recht und die Verfahrensvorschriften über die Genehmigung einer Ausnahmeüberbauung nach einheitlichem Plan seien nicht eingehalten worden. Das Kantonsgericht wies die Beschwerde mit Urteil vom 25. Oktober 2006 ab.
C.
Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 14. Dezember 2006 beantragt X._____, das Urteil des Kantonsgerichts sei aufzuheben. Er rügt eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV), die willkürliche Auslegung kommunaler Zonenvorschriften sowie eine Verletzung des Bestimmtheitsgebots (Art. 5 BV) in Bezug auf die Vorschrift des Zonenreglements, welche als Grundlage für die Zulässigkeit einer Ausnahmeüberbauung diente.

Die Beschwerdegegner und die Einwohnergemeinde Binningen beantragen die Abweisung der Beschwerde. Das Kantonsgericht und das Bauinspektorat verzichten auf eine Stellungnahme. Im Rahmen eines zweiten Schriftenwechsels halten die Parteien an ihren Anträgen und Rechtsauffassungen fest.
D.
Mit Verfügung vom 29. Januar 2007 hat der Präsident der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung der vorliegenden Beschwerde aufschiebende Wirkung beigelegt.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Am 1. Januar 2007 ist das Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG, SR 173.110) in Kraft getreten. Dieses Gesetz ist auf ein Beschwerdeverfahren nur anwendbar, wenn der angefochtene Entscheid nach dem 1. Januar 2007 ergangen ist (Art. 132 Abs. 1 BGG). Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht erfüllt, weshalb die Beschwerde nach der früheren Rechtsordnung zu beurteilen ist.
2.
Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid über Einsprachen gegen ein Bauvorhaben innerhalb der Bauzone, der sich ausschliesslich auf kantonales und kommunales Baurecht stützt. Dagegen steht nur die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürger offen (Art. 34 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700, in der hier massgebenden, bis zum 1. Januar 2007 gültigen Fassung, vgl. zur Gesetzesänderung Ziff. 64 Anhang VGG, AS 2006 2261]; Art. 84 Abs. 1 lit. a, Abs. 2 und Art. 86 OG).
2.1 Mit staatsrechtlicher Beschwerde können Endentscheide angefochten werden (Art. 86 Abs. 1 OG). Zwischenentscheide sind nur ausnahmsweise selbständig anfechtbar, namentlich wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (Art. 87 Abs. 2 und 3 OG). Ein Endentscheid ist jeder Entscheid, der ein Verfahren vorbehältlich der Weiterziehung an eine höhere Instanz abschliesst, sei es durch einen Entscheid in der Sache selbst, sei es aus prozessualen Gründen. Als Zwischenentscheid gelten jene Entscheide, die das Verfahren nicht abschliessen, sondern bloss einen Schritt auf dem Weg zum Endentscheid darstellen (BGE 128 I 3 E. 1b S. 7; 122 I 39 E. 1a/aa S. 41).

Das Baubewilligungsverfahren ist in den §§ 124 ff. des Raumplanungs- und Baugesetzes des Kantons Basel-

Landschaft vom 8. Januar 1998 (RBG) und den §§ 86 ff. der dazugehörigen Verordnung vom 27. Oktober 1998 (RBV) geregelt. Danach ist das Baugesuch bei der Baubewilligungsbehörde einzureichen (§ 124 Abs. 1 RBG). Gesuche, die offensichtlich gegen zwingende öffentlich-rechtliche Bestimmungen verstossen, werden ohne Publikation und Auflage abgewiesen (§ 124 Abs. 4 RBG). Weist ein Baugesuch keine derartigen Mängel auf, wird es im Amtsblatt veröffentlicht und in der betroffenen Gemeinde während zehn Tagen öffentlich aufgelegt (§ 126 Abs. 1 RBG). Wer gegen ein Bauvorhaben Einwendungen hat, kann Einsprache erheben (§ 127 Abs. 1 RBG). Die Baubewilligungsbehörde entscheidet über das Baugesuch sowie über die eingegangenen Einsprachen spätestens innert drei Monaten (§ 128 Abs. 5 RBG). Die Baubewilligung wird gemäss § 129 Abs. 1 RBG erteilt, wenn das Bauvorhaben den gesetzlichen Bestimmungen entspricht und über die Einsprachen öffentlich-rechtlicher Natur rechtskräftig entschieden worden ist. Mit den Abbruch- oder Bauarbeiten darf erst begonnen werden, wenn die rechtskräftige Baubewilligung oder eine Teilbaubewilligung vorliegt (§ 130 RBG).

Im umstrittenen Urteil des Kantonsgerichts war lediglich der Entscheid über die Einsprache des Beschwerdeführers Beschwerdeobjekt, nicht jedoch eine Baubewilligung, die das Bewilligungsverfahren abschliesst. Der Entscheid über die Einsprachen nach basellandschaftlichem Baurecht ist prozessual als Endentscheid im Sinne von Art. 86 Abs. 1 OG zu betrachten, der das Baugesuchsverfahren abschliesst, auch wenn die Baubewilligung noch nicht vorliegt (Urteil des Bundesgerichts 1P.145/2006 vom 22. Mai 2006 E. 1.1).
2.2 Eigentümer benachbarter Grundstücke sind nach ständiger Rechtsprechung zu Art. 88 OG befugt, die Erteilung einer Baubewilligung anzufechten, wenn sie die Verletzung von Bauvorschriften geltend machen, die ausser den Interessen der Allgemeinheit auch oder in erster Linie dem Schutz der Nachbarn dienen. Zusätzlich müssen sie dartun, dass sie sich im Schutzbereich der Vorschriften befinden und durch die behaupteten widerrechtlichen Auswirkungen der Bauten betroffen werden (BGE 127 I 44 E. 2d S. 47; 118 Ia 232 E. 1a S. 234 mit Hinweisen).

Bestimmungen über das Mass der zulässigen Ausnützung eines Grundstücks wie Bebauungs- oder Nutzungsziffern kommt nach der Rechtsprechung auch eine nachbarschützende Funktion zu (BGE 127 I 44 E. 2d S. 47; 117 Ia 18 E. 2b S. 20, je mit Hinweisen). Der Beschwerdeführer befindet sich als Eigentümer eines Grundstücks, das sich unmittelbar neben der Bauparzelle befindet, im Schutzbereich dieser Bestimmungen und ist daher zur Rüge der willkürlichen Rechtsanwendung befugt. In diesem Zusammenhang kann er auch geltend machen, das Kantonsgericht habe seinen Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV), das Willkürverbot (Art. 9 BV) und das Bestimmtheitsgebot (Art. 5 BV) missachtet.
2.3 Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind im Wesentlichen erfüllt und geben zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass. Auf die staatsrechtliche Beschwerde ist somit unter dem Vorbehalt hinreichend begründeter Rügen (s. E. 4.2 hiernach) einzutreten.
3.
Der Beschwerdeführer rügt, das vom Kantonsgericht genehmigte Verfahren zur Bewilligung der Ausnahmeüberbauung nach einheitlichem Plan genüge den Anforderungen nach Art. 5 und 9 BV nicht.
3.1 Die kommunalen Zonenvorschriften können nach § 50 Abs. 1 RBG vorsehen, dass der Gemeinderat bei Überbauungen nach einheitlichem Plan im Baubewilligungsverfahren Ausnahmen, unter anderem von den Bebauungs- und Nutzungsziffern, der Gebäudelänge und der Gebäudehöhe im Sinne der verdichteten Bauweise gestatten kann, sofern eine hohe Wohnqualität und gute Einfügung in die landschaftliche und bauliche Umgebung gewährleistet sind. Die Zonenvorschriften regeln die Mindestfläche für eine solche Überbauung und legen die maximal zulässigen Abweichungen von den für dieses Gebiet geltenden Zonenvorschriften fest (§ 50 Abs. 2 RBG). Die Einwohnergemeinde Binningen hat von der in § 50 RBG vorgesehenen Zulässigkeit von Ausnahmeüberbauungen nach einheitlichem Plan durch Erlass von Ziff. 3 der Ergänzungsbestimmungen zu den kommunalen Zonenvorschriften Gebrauch gemacht. Danach kann der Gemeinderat in den ausserhalb der Quartierplankonturen liegenden Gebieten Ausnahmen von der Bebauungs- und Nutzungsziffer, der Geschosszahl und der Wohnungszahl gestatten, wenn eine Grundstücksfläche von mindestens 3'000 m2 nach einem verbindlichen Gesamtplan überbaut wird. Die Bebauungsziffer kann in diesen Fällen um maximal 5 %, die Nutzungsziffer um maximal 10 %
relativ und die Geschosszahl bis maximal sechs Vollgeschosse erhöht werden.
3.2 Der Beschwerdeführer beruft sich auf das Bestimmtheitsgebot als Teil des Legalitätsprinzips, welches in Art. 5 Abs. 1 BV als verfassungsmässiger Grundsatz niedergelegt ist (vgl. BGE 130 I 1 E. 3.1 S. 5 mit Hinwei-

sen; Georg Müller/Ulrich Häfelin/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich 2006, Rz. 368 ff.). Das Gesetz muss so präzise formuliert sein, dass der Bürger sein Verhalten danach einrichten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen kann (BGE 109 Ia 273 E. 4d S. 283 mit Hinweisen). Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Baubewilligung müssen dem Baugesetz und der kommunalen Bauordnung entnommen werden können. Die Baubehörden dürfen keine zusätzlichen Voraussetzungen aufstellen. Sie dürfen aber - im Interesse der Nachbarn und der Öffentlichkeit - auch auf keine der gesetzlich verlangten Voraussetzungen verzichten (Müller/Häfelin/Uhlmann, a.a.O., Rz. 372).

Der Beschwerdeführer stellt nicht grundsätzlich in Abrede, dass mit § 50 RBG und Ziff. 3 der kommunalen Ergänzungsbestimmungen Rechtsnormen für eine Ausnahmeüberbauung nach einheitlichem Plan bestehen. Er weist jedoch darauf hin, dass das kantonale Recht keine auf solche Ausnahmeüberbauungen zugeschnittene Verfahrensvorschriften enthält. Das Verfahren müsse auch bei Fehlen spezifischer Verfahrensvorschriften ein Mindestmass an Transparenz gewährleisten. Dies sei im vorliegenden Fall nicht erfüllt. Der Gemeinderat habe seine Genehmigung für die Ausnahmeüberbauung laufend dem bereits eingereichten Bauprojekt angepasst. Bei der Publikation der ersten Etappe sei nicht erkennbar gewesen, dass ein grösseres Bauvolumen nach einem einheitlichen Plan auf allen von diesem Plan betroffenen Parzellen erstellt werden sollte. Auch sei für die vom Projekt betroffenen Nachbarn nicht nachvollziehbar, wie eine solche Bewilligung überhaupt zustande komme. Weder das Bauprojekt der ersten noch dasjenige der zweiten Etappe könne auf die Einhaltung der Zonenvorschriften oder der von der Gemeinde genehmigten Ausnahmen überprüft werden, wenn die Baubewilligung für die erste Etappe im April 2003 erteilt werde und die letzte Ausnahme für die Überbauung nach einheitlichem Plan erst im Juli 2003 genehmigt werde. Der Bauherrschaft sei es möglich gewesen, im laufenden Verfahren neue Rahmenbedingungen zu setzen und trotz der bereits erfolgten Bewilligung der ersten Etappe und des bereits eingereichten Bauprojekts für die zweite Etappe einen Plan nachträglich noch substanziell zu ändern. Die Nachbarn seien unter diesen Umständen nicht in der Lage gewesen, die noch nicht genehmigten Plangrundlagen zu beanstanden, da diese nachträglich noch verändert werden konnten. Eine solche Verfahrensführung stehe zu Art. 5 BV in Widerspruch.

3.3 Das Kantonsgericht kommt nach einer detaillierten Darlegung der konkreten Verfahrensabläufe, auf welche hier verwiesen werden kann, zum Schluss, dass im Gegensatz zur Quartierplanung gemäss den §§ 37 ff. RBG für die Ausnahmeüberbauung nach einheitlichem Plan keine generellen Verfahrensbestimmungen bestehen, welche der Gemeinderat, die Bauherrschaft oder der kommunale Bauausschuss hätten beachten müssen. Der kantonale Gesetzgeber habe der Gemeindeautonomie den Vorrang eingeräumt, doch sei künftig im Sinne der Rechtssicherheit und der Rechtsgleichheit wünschbar, dass die Gemeinde für die Zustimmung zu Ausnahmeüberbauungen nach einheitlichem Plan im Sinne von § 50 RBG Verfahrensregeln erlasse. In Bezug auf das vorliegende Projekt sei nicht zu beanstanden, dass die vom Gemeinderat genehmigten Pläne noch nicht dieselbe Konkretisierung wie eine Baubewilligung aufwiesen, mehrfach überarbeitet oder in Etappen verwirklicht würden, solange sichergestellt sei, dass die aktuellen Baugesuche auf der Grundlage der verbindlichen und genehmigten Gesamtplanung überprüft, die beantragten Ausnahmen vom Gemeinderat genehmigt sowie die Gesamtplanung auf ihre hohe Wohnqualität untersucht werde. Damit sei auch nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanzen von einer Überbauung nach einheitlichem Plan ausgegangen seien und spätere Anpassungen bzw. eine etappenweise Verwirklichung zugelassen hätten.

3.4 Die Ausnahmeüberbauung nach einheitlichem Plan gemäss § 50 RBG dient grundsätzlich dem selben Zweck wie die Quartierplanung nach den §§ 37 ff. RBG, indem dadurch die haushälterische Nutzung des Bodens, eine hohe Wohnqualität und eine gute Einfügung in die landschaftliche und bauliche Umgebung gefördert werden sollen. Als Mittel zur Erreichung dieser Ziele darf der Gemeinderat gestützt auf § 50 RBG nach Massgabe der Zonenvorschriften im Baubewilligungsverfahren Ausnahmen unter anderem von den Bebauungs- und Nutzungsziffern, der Gebäudelänge und der Gebäudehöhe gestatten. Im Unterschied zu den §§ 37 ff. RBG betreffend die Quartierplanung enthält das kantonale Baurecht keine spezifischen Verfahrensvorschriften für die Ausnahmeüberbauung nach einheitlichem Plan im Sinne von § 50 RBG. Dieser Mangel beeinträchtigt die rechtliche Einordnung der Ausnahmeüberbauung nach einheitlichem Plan in den bundesrechtlich im RPG vorgegebenen Stufenbau (Richtplan [Art. 6 ff. RPG], Nutzungsplan [Art. 14 ff. RPG], Baubewilligung/Ausnahmebewilligung [Art. 22 f. RPG]). Erschwerend für das Verständnis des Wesens der Ausnahmeüberbauung kommt hinzu, dass nach § 50 RBG der Gemeinderat die Ausnahmen im Baubewilligungsver-

fahren gestattet, zuständige
Baubewilligungsbehörde im vorliegenden Fall hingegen das kantonale Bauinspektorat ist. Anders als der Wortlaut von § 50 RBG vermuten liesse, hat der Gemeinderat die von der Bauherrschaft verlangten Ausnahmen nicht im Rahmen eines beim Bauinspektorat hängigen Baubewilligungsverfahrens gestattet, sondern seine Beschlüsse zur Gewährung von Ausnahmen zumindest teilweise vor der Einreichung der im Baubewilligungsverfahren zu beurteilenden Baugesuche gefällt. Da die Ausnahmebegehren der Bauherrschaft vor der Einreichung der Baugesuche beim Bauinspektorat nicht öffentlich ausgeschrieben wurden, stellt sich die Frage der rechtlichen Bedeutung der vom Gemeinderat gegenüber der Bauherrschaft abgegebenen Zusicherungen.
3.4.1 Von vornherein ausgeschlossen erscheint, dass der den gemeinderätlichen Zusicherungen zugrunde liegende "Gesamtplan" einem Gestaltungsplan im Sinne der §§ 37 ff. RBG gleichgestellt werden kann, da das diesbezügliche Verfahren - insbesondere die öffentliche Planauflage - nicht durchgeführt wurde (vgl. § 41 f. i.V.m. § 31 RBG und Art. 33 Abs. 1 RPG).
3.4.2 Somit stellt sich weiter die Frage, ob die Zustimmung des Gemeinderats zur Ausnahmeüberbauung eine baurechtliche Verfügung im Sinne eines Vorentscheids darstellt.

Beim Erlass einer Verfügung, die nach kantonalem Recht einer baurechtlichen Bewilligung bzw. der Ablehnung einer solchen gleichkommen soll, sind bestimmte Mindestanforderungen des Bundesrechts, insbesondere der Bundesverfassung und des RPG zu beachten. Nach Art. 33 Abs. 2 RPG muss das kantonale Recht mindestens ein Rechtsmittel gegen Verfügungen und Nutzungspläne, welche sich auf das Raumplanungsgesetz und seine kantonalen und eidgenössischen Ausführungsbestimmungen stützen, vorsehen. Dabei muss die Legitimation mindestens im gleichen Umfang wie für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde (neu: Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, AS 2006 2261, vorne E. 2) an das Bundesgericht und die volle Überprüfungsbefugnis durch eine Beschwerdebehörde gewährleistet sein (Art. 33 Abs. 3 RPG; BGE 127 II 238 E. 3b/aa S. 242; 125 II 10 E. 2b S. 13 f., je mit Hinweisen).

Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG verlangt, dass das Beschwerderecht Dritter (z.B. Nachbarn, Mieter, Pächter etc.), die in schutzwürdigen Interessen betroffen sind, tatsächlich gewährleistet ist. Voraussetzung dafür ist, dass die Beschwerdeberechtigten über ein Bauvorhaben, für welches um Bewilligung ersucht wird, in Kenntnis gesetzt werden. Dies geschieht im Kanton Basel-Landschaft wie in anderen Kantonen in der Regel durch Veröffentlichung des Gesuchs in einem amtlichen Publikationsorgan (§ 126 RBG). Zudem zeigt der Gemeinderat den Eigentümerinnen und Eigentümern der an das Baugrundstück anstossenden Parzellen die öffentliche Auflage unter Bekanntgabe der Auflagefrist mit eingeschriebenem Brief oder auf andere geeignete Weise an (§ 126 Abs. 5 RBG). Vorbehalten bleiben besondere Verfahren für Bauvorhaben mit untergeordneter Bedeutung (vgl. §§ 89 und 93 RBV für das vereinfachte Verfahren und das kleine Baubewilligungsverfahren der Gemeinden).

Wird vorweg ein Entscheid für ein ausschreibungspflichtiges Bauvorhaben ohne die erforderliche Bekanntmachung an Drittbetroffene gefällt, so ist der nach Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG vorgeschriebene Rechtsschutz nicht gewährleistet. Diese Bestimmung verlangt, dass neben dem Baugesuchsteller auch legitimierte Dritte von ihren Verfahrensrechten Gebrauch machen können. Ein verbindlicher Vorentscheid setzt wie eine Baubewilligung voraus, dass die Bewilligungsbehörde allfällige Einwendungen von beschwerdeberechtigten Dritten kennt. Ein baurechtlicher Vorentscheid ohne die erforderliche Publikation des Bauvorhabens widerspricht Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG und damit dem Vorrang des Bundesrechts (Art. 49 BV) sowie dem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV; BGE 120 Ib 48 E. 2b S. 52, 379 E. 3d S. 384, je mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts vom 9. September 1992, in: ZBl 95/1994 66 E. 2b S. 70; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 33 N. 33).

Soweit in Ziff. 3 der Ergänzungsbestimmungen zu den Zonenvorschriften der Einwohnergemeinde Binningen für ein ausschreibungspflichtiges Vorhaben von einem "verbindlichen Gesamtplan" die Rede ist, auf dessen Grundlage der Gemeinderat ohne publiziertes Gesuch die nachgesuchten Ausnahmen "gestattet", ist nicht gewährleistet, dass betroffene Dritte ihre Rechte in einer Art. 33 Abs. 3 RPG entsprechenden Weise wahrnehmen können. Problematisch ist insbesondere der Erlass eines für Behörden und Gesuchsteller verbindlichen baurechtlichen Vorentscheids über eine Grundsatzfrage wie die Zustimmung zu einer Ausnahmeüberbauung, zu der betroffene Dritte entweder gar nicht oder erst in einem anderen, späteren Verfahren Stellung nehmen

können. Die nachträgliche Teilnahme Dritter am späteren baurechtlichen Bewilligungsverfahren über das vollständige Baugesuch vermag den erlittenen Rechtsnachteil nur zu heilen, wenn die Baubehörde und allenfalls angerufene Rechtsmittelinstanzen in der vorentschiedenen Frage noch frei, also an ihren Vorentscheid auch dem Gesuchsteller gegenüber nicht gebunden sind (Urteil des Bundesgerichts vom 9. September 1992, in: ZBl 95/1994 66 E. 2b S. 70).
3.4.3 Aufgrund der dargestellten Rechtslage ergibt sich, dass die Zustimmung des Gemeinderats zu den von der Bauherrschaft nachgesuchten Ausnahmen keine rechtliche Bindungswirkung entfalten kann. Insoweit wird im angefochtenen Entscheid sowie in Ziff. 3 der Ergänzungsbestimmungen zu den kommunalen Zonenvorschriften zu Unrecht von Ausnahmen nach einem "verbindlichen Gesamtplan" gesprochen, welche der Gemeinderat "gestattet". Vielmehr handelt es sich bei den vom Beschwerdeführer kritisierten Beschlüssen des Gemeinderats um unverbindliche Zusagen an die Bauherrschaft, das Bauvorhaben im Baubewilligungsverfahren beim Bauinspektorat zu unterstützen.

Ein solches Ergebnis ist insbesondere unter dem Gesichtspunkt von Treu und Glauben (Art. 9 BV) gegenüber der Bauherrschaft unbefriedigend. Auch ist offensichtlich, dass die Rechtslage für die baurechtliche Praxis mit gewissen praktischen Schwierigkeiten verbunden ist. Diesen Problemen sollten die zuständigen Behörden - wie vom Kantonsgericht angeregt - mit einer verfassungs- und bundesrechtlich einwandfreien Ausgestaltung des Verfahrens begegnen (vgl. hierzu Rudolf Kappeler, Die Problematik des baurechtlichen Vorentscheids ohne vorherige Ausschreibung, in: ZBl 95/1994 72 ff.).
3.4.4 Die festgestellten erheblichen Verfahrensmängel führen im vorliegenden Fall nicht dazu, dass das ganze Baubewilligungsverfahren wiederholt werden müsste. Indessen dürfen die ohne vorangehende Gesuchspublikation erfolgten Beschlüsse des Gemeinderats dem Beschwerdeführer nicht entgegengehalten werden. Aus den Akten ergibt sich, dass das Bauinspektorat und die Beschwerdeinstanzen im Ergebnis auf sämtliche Einwände des Beschwerdeführers gegen das Bauvorhaben eingegangen sind und den Beschlüssen des Gemeinderats keine präjudizielle Bedeutung beigemessen haben, welche eine Prüfung der Einwände des Nachbarn im Baubewilligungsverfahren verhindert hätte. Der Beschwerdeführer war in der Lage, sämtliche materiellen Rügen gegen das umstrittene Projekt in den kantonalen Beschwerdeverfahren zu erheben, ohne dass ihm die Beschlüsse des Gemeinderats entgegengehalten worden wären.
3.5 In Bezug auf die Rüge, der angefochtene Entscheid verletze das Bestimmtheitsgebot im Sinne von Art. 5 BV, ergibt sich aufgrund der vorstehenden Erwägungen, dass Verfahrensbestimmungen zur Umsetzung von § 50 RBG und Ziff. 3 der Ergänzungsbestimmungen zu den Zonenvorschriften fehlen, was die rechtliche Verbindlichkeit der Beschlüsse des Gemeinderats vor Ausschreibung des Baugesuchs erheblich beeinträchtigt. In materieller Hinsicht hingegen bewegen sich die vom Bauinspektorat im Baubewilligungsverfahren gewährten Ausnahmen von den Bebauungs- und Nutzungsziffern und der Wohnungszahl im Rahmen des nach den genannten kantonalen und kommunalen Bestimmungen Zulässigen. So lässt Ziff. 3 der kommunalen Ergänzungsbestimmungen ausnahmsweise eine grössere Wohnungszahl sowie die Erhöhung der Bebauungsziffer um maximal 5 % und der Nutzungsziffer um maximal 10 % relativ zu. Diese Ergänzungsbestimmungen beruhen - wie das Kantonsgericht willkürfrei ausführt - auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage (§ 50 RBG) und erscheinen auch unter Berücksichtigung der Rügen des Beschwerdeführers als materiell genügend bestimmt. Dass die Grundvoraussetzungen zur Gewährung der Ausnahmen wie die erforderliche minimale Grundstücksfläche von 3'000 m^2, die
hohe Wohnqualität und die gute Einordnung in die landschaftliche und bauliche Umgebung nicht erfüllt wären, behauptet der Beschwerdeführer nicht.
4.
Der Beschwerdeführer beanstandet die Berechnung der Ausnützung des Grundstücks als willkürlich. Er macht einerseits eine mangelhafte Sachverhaltsfeststellung und andererseits Fehler und Ermessensüberschreitungen bei den Nutzungs- und Bebauungsberechnungen geltend.
4.1 Willkür liegt nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht schon dann vor, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder gar vorzuziehen wäre. Das Bundesgericht hebt einen kantonalen Entscheid nur auf, wenn er im Ergebnis offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (BGE 127 I 60 E. 5a S. 70 mit Hinweisen).
4.2 In Bezug auf die vom Kantonsgericht dem angefochtenen Entscheid zugrunde gelegte Berechnung der

baulichen Nutzung (Bebauungs- und Nutzungsziffer) bringt der Beschwerdeführer vor, die Berechnung der ersten Bauetappe sei nach den bewilligten Plänen vorgenommen worden, nach welchen aber offensichtlich nicht gebaut worden sei. Die Bestätigung der Berechnung des Bauinspektorats beruhe auf einer willkürlichen Sachverhaltsfeststellung und einer Verweigerung des rechtlichen Gehörs.

Den Akten des vorliegenden Verfahrens ist zu entnehmen, dass in Bezug auf die in der ersten Etappe bewilligten Wohneinheiten nachträglich eine Abtrennung eines Teils von Wohnräumen als Gästewohnung erfolgte. Damit wurde die Wohnungsanzahl erhöht, was vom Bauinspektorat im Rahmen der Beurteilung der gesamten Nutzung geprüft wurde. Inwiefern die erste Etappe im Übrigen in für die Nutzungsberechnung relevanter Weise nicht nach den bewilligten Plänen erstellt worden sein soll, ist nicht ersichtlich und wird vom Beschwerdeführer auch nicht substanziiert dargelegt (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG; BGE 131 I 377 E. 4.3 S. 385 mit Hinweisen). Die Rüge der willkürlichen Sachverhaltsfeststellung und Verweigerung des rechtlichen Gehörs erscheint somit unbegründet, soweit darauf eingetreten werden kann.
4.3 Weiter beanstandet der Beschwerdeführer die für die Schwimmhalle berechnete Bebauungsziffer. Nach den Feststellungen des Kantonsgerichts beträgt der unterirdische Teil der Schwimmhalle 17.5 m^2. Dieser trete gegen aussen nicht in Erscheinung. Der fragliche Teil der Schwimmhalle liege unter einem seit 1933 bestehenden Gartensitzplatz, wie sich aus den Baugesuchsplänen aus dem Jahr 1933 und dem Höhenkurvenplan ergebe. Nach § 8 Abs. 1 lit. b RBV gelte der seit über 70 Jahren unveränderte Sitzplatz heute als gewachsenes Terrain. Den strittigen Teil der Schwimmhalle von 17.5 m^2 hat das Kantonsgericht deshalb in Übereinstimmung mit dem Bauinspektorat als unterirdisch qualifiziert und nicht zur Berechnung der Bebauungs- und Nutzungsziffer hinzugezählt.

Der Beschwerdeführer wendet dagegen ein, die Schwimmhalle habe als vollständig oberirdisch zu gelten. Das Zonenreglement sei diesbezüglich klar. Geschosse, die eine Sockelgeschosshöhe von 1.50 m überschritten, gälten als Vollgeschosse (ZR 6/63), ungeachtet, ob eine geringfügige Ecke unterhalb des gewachsenen Terrains liege oder nicht. Der Abzug vom 17.5 m2 für die Schwimmhalle sei nicht rechtmässig.

Diese Ausführungen des Beschwerdeführers sind nicht geeignet, die Berechnungen der kantonalen Instanzen in Frage zu stellen. Zunächst ist aus den Behauptungen des Beschwerdeführers nicht ersichtlich, inwiefern die Zonenvorschriften die vollständige Anrechnung von unterirdischen Gebäudeteilen vorschreiben sollten. Insoweit genügt die Beschwerdebegründung den gesetzlichen Anforderungen (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG) nicht. Im Übrigen können die Erwägungen des Kantonsgerichts zum Verzicht auf die Anrechnung des unterirdischen Teils der Schwimmhalle nicht als willkürlich bezeichnet werden.
4.4 In Bezug auf "sonstige Dächer" stellt der Beschwerdeführer eine in der Bebauungsberechnung rot markierte Fläche von 9 x 1.4 m zur Diskussion, deren Berücksichtigung im kantonalen Verfahren vergessen worden sei. Die Beschwerdegegner sprechen diesbezüglich von einer offenen Halle, deren Wertung als "Vordach" von den Behörden anerkannt worden sei, weshalb sie bei der Bebauungs- wie bei der Nutzungsziffer nicht eingerechnet werden müsse. Das Kantonsgericht teilt diese Auffassung und weist im Übrigen darauf hin, dass auf den Grundstücken noch eine kleine Bebauungs- und Nutzungsreserve bestehe, welche die umstrittene Fläche übersteige. Diese Erwägungen verstossen keineswegs gegen das Willkürverbot.
4.5 In Bezug auf die umstrittene Anrechnung der Garagen ergibt sich aus dem angefochtenen Entscheid, dass bei Ein- und Zweifamilienhäusern die Garagen von 35 m^2 Grundfläche nicht zur überbauten Fläche bzw. nicht zur Nutzung gerechnet werden. Werden die nicht zur Nutzung zählenden Garagen in einem Vollgeschoss untergebracht, so erhöht sich die überbaubare Fläche gemäss Normblatt ZR 8/63 um die durch die Vollgeschosszahl dividierte Garagenfläche. Das Kantonsgericht legt seiner Berechnung die Tatsache zugrunde, dass für die insgesamt vier Einfamilienhäuser eine tatsächliche Garagenfläche von 124.8 m^2 errichtet werden soll, was bei zwei Vollgeschossen eine Freifläche von 62.4 m^2 ergebe. Diese Freifläche sei bei der Berechnung der Bebauungs- und Nutzungsziffer zu berücksichtigen.

Der Beschwerdeführer macht geltend, nur in zwei der vier Wohneinheiten seien Garagen vorgesehen. Somit dürfe nur bei diesen beiden Bauten bei zwei Vollgeschossen ein Freiflächenanteil von je 17.5 m^2 angerechnet werden. Mit dieser Argumentation lässt der Beschwerdeführer ausser Acht, dass das Kantonsgericht davon ausgeht, die beiden Garagen stünden den vier Wohneinheiten der Ausnahmeüberbauung zur Verfügung. Diese

Auffassung wird vom Beschwerdeführer nicht in Frage gestellt. Bei dieser Sachlage liegt es im Ermessen der kantonalen Behörden, eine Anrechnung der Garagenflächen an sämtliche von der Ausnahmeüberbauung erfassten Wohneinheiten vorzunehmen und sich nicht auf die Gebäudeteile zu beschränken, in welchen die Garagen tatsächlich untergebracht sind. Die umstrittene Lösung ist jedenfalls mit sachlichen Argumenten vertretbar und erscheint somit nicht als willkürlich.
4.6 Schliesslich rügt der Beschwerdeführer, die Regel, wonach ein Sockelgeschoss maximal 1.50 m über dem tiefsten Punkt des Terrains liegen dürfe, ansonsten es als Vollgeschoss anzurechnen sei, sei bei der Berechnung der Nutzungsziffer verletzt worden. In der Nutzungsberechnung des Bauinspektorats fehlten in den Häusern der zweiten Etappe die unter dem Terrain liegenden Bauteile des Vollgeschosses. Bei den Bauten der ersten Etappe wird dagegen die Nichtberücksichtigung eines Teils der Schwimmhalle sowie ein höher als 1.50 m über dem gewachsenen Terrain liegendes Sockelgeschoss beanstandet. Zudem sei ein Teil der ersten Etappe (Haus Nr. 1) auf einem deutlich höheren Sockelgeschoss genehmigt worden.

Diese Kritik des Beschwerdeführers findet keine hinreichende Stütze in den dem vorliegenden Verfahren zugrunde liegenden Plänen. In den entsprechenden Nutzungsberechnungen des Bauinspektorats ist die Bewertung der verschiedenen Bauteile exakt ausgewiesen, und es bestehen auch unter Berücksichtigung der Kritik des Beschwerdeführers keine Anhaltspunkte, dass die zulässigen Fassaden- oder Sockelgeschosshöhen überschritten wären. Von Willkür (Art. 9 BV) kann jedenfalls nicht gesprochen werden.
5.
Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten werden kann. Die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens sind dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG). Dieser hat die privaten Beschwerdegegner angemessen zu entschädigen (Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt.
3.
Der Beschwerdeführer hat die privaten Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 3'000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Einwohnergemeinde Binningen, der Baurekurskommission des Kantons Basel-Landschaft und dem Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 25. September 2007
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: