

VS_GERICHTE A1 21 94 vom 18. August 2021

VS Kantonsgericht, 2021-08-18, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1 21 94](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_21_94)

FR: VS_GERICHTE A1 21 94 du 18 août 2021

IT: VS_GERICHTE A1 21 94 del 18 agosto 2021

Regeste

A1 21 94 URTEIL VOM 18. AUGUST 2021 Kantonsgericht Wallis Öffentlichrechtliche Abteilung Es wirken mit: Christophe Joris, Präsident, Jean-Bernard Fournier und Thomas Brunner, Richter, sowie Vanessa Brigger, Gerichtsschreiberin, in Sachen T _____ AG, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwälte M _____ und N _____, gegen STAATSRAT DES KANTONS WALLIS, Vorinstanz, EINWOHNERGEMEINDE A _____, vertreten durch Rechtsanwalt O _____, Beschwerdegegnerin, EINWOHNERGEMEINDE B _____, Beschwerdegegnerin, BÜRGERGEMEINDE B _____, Beschwerdegegnerin, ERBEN U _____, Beschwerdegegnerin, V _____, Beschwerdegegner, W _____, Beschwerdegegnerin, X _____ und

Erwägungen

E. 1

Der angefochtene Entscheid des Staatsrats stellt eine letztinstanzliche Verfügung im Sinne von Art. 72 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungs- rechtspflege vom 6. Oktober 1976 (VVRG; SGS/VS 172.6) dar, die mangels Ausschlusses in den Art. 74 bis Art. 77 VVRG der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegt. Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin des angefochtenen Staatsratsentscheids sowie als Baugesuchstellerin und Eigentümerin durch diesen berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung, so dass sie gemäss Art. 80 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 44 Abs. 1 lit. a VVRG zur Beschwerdeführung legitimiert ist. Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist deshalb grundsätzlich einzutreten (Art. 80 Abs. 1 lit. b und c i.V.m. Art. 46 und Art. 48 VVRG).

E. 2

Das Gericht hat die Angelegenheit nicht unter allen Gesichtspunkten zu überprüfen, sondern kann sich im Wesentlichen auf die gerügten Punkte beschränken (Art. 48 Abs. 2 - 5 - i.V.m. Art. 80 Abs. 1 lit. c VVRG). Es können zudem nur Rechtsverletzungen, einschliesslich Überschreitungen oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts geltend gemacht werden. Die Unzweckmässigkeit der Verfügung kann jedoch nur in Fällen, die hier nicht zutreffen, überprüft werden (Art. 78 Abs. 1 lit. b VVRG). Auf die Rüge der Unzweckmässigkeit des angefochtenen Entscheids (N. 53 ff. der Verwaltungsgerichtsbeschwerde) kann das Kantonsgericht folglich nicht eintreten.

E. 3

Die Beschwerdeführerin beantragt als Beweismittel die von ihr eingereichten Urkunden gemäss Beweismittelverzeichnis, die Edition der Akten der Vorinstanz sowie einen

Augenschein vor Ort.

E. 3.1

Das Recht, Beweise zu beantragen, ist ein Teilgehalt des rechtlichen Gehörs und die Parteien haben das Recht, die Abnahme relevanter Beweise zu verlangen (BGE 146 IV 218 E. 3.1.1; 145 I 167 E. 4.1). Das Beweisverfahren kann nach der Rechtsprechung und der herrschenden Lehre geschlossen werden, ohne damit das rechtliche Gehör zu verletzen, wenn die entscheidende Instanz sich ihre Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür in vorweggenommener Beweiswürdigung annehmen kann, der rechtsrelevante Sachverhalt würde durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert (BGE 144 V 361 E. 6.5; 136 I 229 E. 5.3; 134 I 140 E. 5.3; 131 I 153 E. 3; ZWR 2009 S. 46 E. 3b; Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. A., 2013, N. 153 und N. 537). Dies trifft u. a. zu, wenn eine Beweisführung über einen nicht rechtlich relevanten Sachverhalt verlangt wird (Art. 80 Abs. 1 lit. d, Art. 56 und Art. 17 Abs. 2 VVRG; BGE 131 I 153 E. 3; 130 II 425 E. 2.1). Führen die von Amtes wegen vorzunehmenden Abklärungen die Verwaltung oder den Richter bei pflichtgemässer Beweiswürdigung zur Überzeugung, ein bestimmter Sachverhalt sei als überwiegend wahrscheinlich zu betrachten und es könnten weitere Beweismassnahmen an diesem feststehenden Ergebnis nichts mehr ändern, ist auf die Abnahme weiterer Beweise zu verzichten (BGE 144 V 361 E. 6.5; 136 I 229 E. 5.3; 131 I 153 E. 3; Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, a.a.O., N. 153, 154 und 537).

E. 3.2

Das Kantonsgericht hat die von der Beschwerdeführerin eingereichten Dokumente zu den Akten genommen. Am 2. Juni 2021 hat der Staatsrat die Akten des Verwaltungsbeschwerdeverfahrens und der Gemeinde eingereicht. Die vorhandenen Akten enthalten mithin die entscheiderelevanten Sachverhaltselemente und genügen, wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen, zur Beurteilung der rechtserheblichen Fragen. Das urteilende Gericht nimmt unter Berücksichtigung der vorliegenden Umstände in antizipierter Beweiswürdigung an, weitere Beweismittel würden nichts an der zu beurteilenden Sach-
- 6 - und Rechtslage ändern. Deshalb wird auf zusätzliche Beweisabnahmen - insbesondere auf einen Augenschein (siehe unten E. 6.9.1) - verzichtet.

E. 4

Die Beschwerdeführerin macht geltend, gemäss Art. 87 BZR sei nicht die Gemeinde, sondern der Kanton zuständig für die Erteilung von Bau- und Betriebsbewilligungen in der Abbauzone "D _____". Der Kanton habe sich positiv zum Projekt geäussert, einzig die Gemeinde habe sich dagegen ausgesprochen. Bereits aus diesem Grund sei der angefochtenen Entscheid aufzuheben und die Baubewilligung zu erteilen. Aus der Tatsache, dass die Beschwerdeführerin nördlich der Bauparzelle einen Steinbruch betreibt, welcher als Abbau- und Deponiezone im Zonenplan ausgeschieden worden ist (vgl. Art. 87 BZR Abbauzonen "D _____"), kann keine Unzuständigkeit der Gemeinde abgeleitet werden. In der Tat geht aus Art. 87 BZR unter anderem hervor, dass für die Erteilung der Bau- und Betriebsbewilligung in der Abbau- und Deponiezone der Kanton zuständig ist. Die Bauparzelle Nr. xxx befindet sich gemäss dem Zonennutzungsplan der ehemaligen Gemeinde A _____ vom 30. November 2007 (genehmigt durch den Staatsrat am 5. November 2008) jedoch vollständig in der Gewerbezone G (vgl. Art. 79 BZR). Für die Erteilung von Baubewilligungen in Gewerbebezonen ist der Gemeinderat zuständig (Art. 2

Abs. 1 lit. c des Baugesetzes vom 15. Dezember 2016 [BauG; SGS/VS 705.1]). Dies geht zudem auch aus den Baugesuchsunterlagen der Beschwerdeführerin hervor: Im Umweltverträglichkeitsbericht vom 12. Oktober 2017 wird auf den Seiten 7 und 8 ausgeführt, dass sich der Projektperimeter vollständig in der Gewerbezone befindet, was auch aus dem Auszug des Zonennutzungsplans im Angang 2 des Berichts ersichtlich ist. Die Beschwerdeführerin hat ihr Baugesuch folgerichtig bei der Gemeinde und nicht bei der Kantonalen Baukommission (KBK) eingereicht.

E. 5

Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben. Die Zonenzugehörigkeit der Bauparzelle sei von der Gemeinde bei verschiedenen Gelegenheiten als Abbauzone oder Industrie- und Gewerbezone bezeichnet worden. Die Gemeinde habe die Parzelle nie der Gewerbezone zugeteilt.

E. 5.1

Der in Art. 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Unter bestimmten Umständen rechtfertigt selbst eine unrichtige Zusicherung einer Behörde eine vom materiellen Recht abweichende Behandlung des Rechtsuchenden. Vorausgesetzt ist, dass sich das Verhalten der Behörden auf eine konkrete, den betreffenden Bürger berührende Angelegenheit bezieht, dass die Behörde für die Erteilung der Zusicherung zuständig war oder der Bürger sie aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten durfte, dass die anfragende Person die Unrichtigkeit bei pflichtgemässer Aufmerksamkeit nicht ohne weiteres erkennen konnte, dass sie im Vertrauen auf die Richtigkeit der Auskunft Dispositionen getroffen hat, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können und dass die gesetzliche Ordnung seit der Auskunftserteilung keine Änderung erfahren hat. Zwischen Vertrauen und Disposition muss zudem ein Kausalzusammenhang bestehen. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, rechtfertigt sich eine vom materiellen Recht abweichende Behandlung, sofern keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen (vgl. zum Ganzen BGE 137 I 69 E. 2.3 und 2.5.1; 131 II 627 E. 6.1 S. 636 f. mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 1C_151/2012 vom 5. Juli 2012 E. 4.2.1; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich 2016, N. 659 und 663 f.; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 22 N. 11 ff.).

E. 5.2

Der Staatsrat hat dazu ausgeführt, dass die Beschwerdeführerin nicht behauptete, dass die Gemeinde anlässlich des Grundstückkaufs 2016 versichert habe, das auf der erworbenen Fläche eine Belagsanlage erstellt werden dürfe. Es mangle bereits an einer konkreten Vertrauensgrundlage. Zudem habe die Beschwerdeführerin auch keine im Vertrauen auf die Auskunft getätigten Dispositionen aufgezeigt. Solche seien nicht ersichtlich, zumal im Baurecht erst der eigentliche Baubeginn als Disposition gelte. Es treffe zu, dass auf den in den Baugesuchsunterlagen befindlichen Katasterauszügen vom 31. August 2017 und dem im Kauvertrag enthaltenen Katasterauszug vom 14. März 2016 die Zone "Ind. + Gewerbe" vermerkt sei. Ein Blick ins BZR zeige jedoch, dass gar keine Industrie- und Gewerbezone existiere, sondern eine Gewerbezone G (Art. 79 BZR) und eine Industriezone I (Art. 80

BZR). Weiter sei dem Umweltverträglichkeitsbericht vom 12. Oktober 2017, welcher dem Baugesuch beiliege, auf Seite 7 und 8 zu entnehmen, dass sich der Bauperimeter in der Gewerbezone befinde. Dem Bericht liege in Anhang 2 ein Auszug aus dem Zonennutzungsplan bei, aus dem dies ebenfalls hervorgehe. Die Beschwerdeführerin habe offensichtlich bei Einreichung ihres Baugesuchs gewusst, dass sich die Baugesuchsparzelle in der Gewerbezone G befinde. Der Staatsrat kommt zum Schluss, die Katasterauszüge würden keine genügende Vertrauensgrundlage bilden, da die Beschwerdeführerin die Unrichtigkeit der Zonenbezeichnung habe erkennen können und nicht der Gemeinderat als Baubewilligungsbehörde, sondern der Registerhalter die umstrittene Auskunft erteilt habe. Schliesslich zeige das Baugesuch, dass die

- 8 - Beschwerdeführerin gewusst habe, dass sich die Bauparzelle in der Gewerbezone G befinde.

E. 5.3

Die Bauparzelle befindet sich gemäss dem kommunalen Zonennutzungsplan in der Gewerbezone G (siehe oben E. 4.1). Die Behauptung der Beschwerdeführerin, die Gemeinde habe die Parzelle nie der Gewerbezone zugeteilt, ist unzutreffend. Auch hat der Staatsrat sehr wohl ausgeführt, weshalb die Beschwerdeführerin die Unrichtigkeit der in den Katasterauszügen angegebenen Zonenbezeichnung "Ind. + Gewerbe" hätte bemerken können und müssen: Er hat zutreffend dargelegt, dass ein Blick ins BZR genügt, um zu erkennen, dass eine solche Zone gar nicht existiert. Die Beschwerdeführerin macht mit Recht nicht geltend, dass es ihr nicht möglich oder nicht zumutbar gewesen sei, das BZR der Gemeinde zu konsultieren, wonach es eine Gewerbezone G und eine Industriezone I gibt, jedoch keine Gewerbe- und Industriezone. Zudem hat der Staatsrat korrekt festgehalten, dass aus dem Baugesuch der Beschwerdeführerin hervorgeht, dass sie die Unrichtigkeit der in den Katasterauszügen angegebenen Zonenbezeichnung erkannt hat (siehe oben E. 4.1). Ebenfalls nicht zu beanstanden sind die Ausführungen der Vorinstanz, wonach die Beschwerdeführerin nicht behauptet hat, die Gemeinde habe anlässlich des Kaufs zugesichert, dass auf den erworbenen Flächen eine Belagsanlage erstellt werden könne und dass sie auch keine im Vertrauen auf die falsche Zonenbezeichnung getätigten Dispositionen aufgezeigt hat. Die Beschwerdeführerin macht auch im vorliegenden Verfahren nicht geltend, dass der Gemeinderat (oder eine andere Behörde) zugesichert hat, auf der betroffenen Fläche könne eine Belagsanlage erstellt werden. Im Vertrauen auf die falsche Zonenbezeichnung getätigte nachteilige Dispositionen kann die Beschwerdeführerin ebenfalls nicht darlegen. Die von der Beschwerdeführerin erwähnten Grundstückskäufe können in diesem Zusammenhang nicht berücksichtigt werden: Muss die Bauherrschaft für die Realisierung eines Bauprojekts zusätzliche Grundstücksfläche oder Dienstbarkeiten erwerben, so stellen diese Kosten im Falle des Bauabschlags keine nachteiligen Dispositionen dar. Im Baurecht gilt erst der eigentliche Baubeginn als Disposition, Projektierungsarbeiten und weitere Vorbereitungen scheiden aus. Die Bauplanung betreiben Bauinteressierte auf eigenes Risiko, sie müssen dabei auf nicht vorhersehbare Hindernisse gefasst sein (Urteil des Kantonsgerichts A1 18 64 vom 5. Oktober 2018 E. 4.2 mit Hinweis).

E. 5.4

Die Beschwerdeführerin beruft sich zudem auf die Baubewilligung des Kantons für den Abbau von Gestein im Steinbruch "C _____" vom 7. Oktober 2011, welche unter

anderem die Bauparzelle betreffe und vom Staatsrat zu Unrecht nicht berücksichtigt worden sei. Zudem verweist sie auf den Konzessionsvertrag mit der Gemeinde vom - 9 - 1. April 2008 für den Gesteinsabbau und den Betrieb des Steinbruchs, welcher ebenfalls die Bauparzelle betreffe.

E. 5.4.1

Die Urversammlung der Gemeinde hat am 30. November 2007 einem Konzessionsvertrag der Gemeinde mit der Beschwerdeführerin für den Gesteinsabbau im Steinbruch "C _____" zugestimmt (Beilage Nr. 7 der Beschwerdeführerin). In der Folge hat die KBK am 7. Oktober 2011 die Baubewilligung für den Weiterabbau im in der Abbauzone befindlichen Steinbruch erteilt (Beilagen Nr. 8 und 9 der Beschwerdeführerin). Gemäss Art. 1 des Konzessionsvertrags vom 1. April 2008 ist der Abbau und die Verarbeitung von Gestein im Areal Gegenstand der Konzession. Die Konzessionärin ist berechtigt, die dazu erforderlichen Anlagen und Einrichtungen zu erstellen unter dem Vorbehalt, dass die dazu gesetzlich verlangten Bewilligungen vorliegen (vgl. Beilage Nr. 4 der Beschwerdeführerin). Gemäss Art. 6 des Konzessionsvertrags schafft die Gemeinde in ihren Zonennutzungsplänen sowie im BZR die erforderliche Zonenkonformität durch Ausscheiden einer geeigneten Zone für Abbau- und Aufbereitung und erlässt entsprechende Reglementsbestimmungen, welche einen Abbau des Gesteins und dessen Verarbeitung gestatten. Eventuelle Bewilligungen der Gemeinde werden durch diese bei Nachweis der Konformität mit der Gesetzgebung und den einschlägigen Gemeindereglementen erteilt.

E. 5.4.2

Die Gemeinde hat eine Abbauzone ausgeschieden, wie in Art. 6 des Konzessionsvertrags vereinbart (vgl. Art. 87 BZR Abbauzone "D _____"). Inwiefern ein Belagswerk eine für den Abbau und die Verarbeitung des Gesteins erforderliche Anlage i.S.v. Art. 1 des Vertrags darstellt, legt die Beschwerdeführerin nicht substantiiert dar. Selbst wenn dies der Fall sein sollte, so verpflichten die Vertragsbestimmungen die Gemeinde nicht zur Erteilung einer Baubewilligung für ein Belagswerk ausserhalb der Abbauzone. Vielmehr hält Art. 6 des Vertrags fest, dass eventuell notwendige kommunale Bewilligungen nur bei Konformität mit der Gesetzgebung und den einschlägigen Gemeindereglementen erteilt werden - was die Gemeinde für das vorliegend umstrittene Belagswerk in der Gewerbezone verneint.

E. 5.4.3

Was die Beschwerdeführerin aus Art. 5 des Vertrags zu ihren Gunsten ableiten will, ist nicht ersichtlich: Die Bestimmung besagt, dass die Konzessionärin alle weiteren kantonalen Bewilligungen auf ihre Kosten einholt und die Gemeinde diese unterstützt und dazu, wenn die gesetzlichen Vorgaben erfüllt sind, positive Vormeinungen abgibt. Vorliegend hat die Beschwerdeführerin jedoch nicht um eine kantonale Bewilligung für den Gesteinsabbau oder das Bauen ausserhalb der Bauzone ersucht, sondern eine Baubewilligung in der Gewerbezone beantragt, welche von der Gemeinde erteilt wird (siehe

- 10 - oben E. 4.1). Schliesslich verpflichtet auch diese Vertragsbestimmung die Gemeinde nicht zur Erteilung einer Bewilligung, deren gesetzlichen Voraussetzungen sie als nicht erfüllt erachtet. Nach dem Gesagten ist nicht erkennbar, inwiefern der Bauabschlag der Gemeinde für ein Belagswerk in der Gewerbezone der Konzession für den Gesteinsabbau

in der Abbauzone widersprechen sollte.

E. 5.5

Wie bereits mehrfach dargelegt, befindet sich die Bauparzelle gemäss Zonennutzungsplan in der Gewerbezone G (Art. 79 BZR) und nicht in der Abbauzone "D _____" (Art. 87 BZR) oder einer - im BZR nicht vorgesehenen - Industrie- und Gewerbezone. Es gibt grundsätzlich weder einen Anspruch auf Fortführung einer bestehenden Nutzungsordnung noch einen Anspruch auf Zuweisung einer Parzelle zu einer Bau- oder anderen Zone, sofern nicht aussergewöhnliche Umstände die Anwendung des Grundsatzes von Treu und Glauben und des Prinzips des Vertrauensschutzes rechtfertigen (Eloi Jeannerat/ Pierre Moor, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Heinz Aemisegger et al. [Hrsg.], Bern, 2016, N. 48 zu Art. 14 RPG). Vorliegend stellen weder der Konzessionsvertrag vom 1. April 2008 noch die Baubewilligung vom 7. Oktober 2011 einen aussergewöhnlichen Umstand dar. Selbst wenn die Angaben betreffend die (alten) Parzellennummern und die Zonenzugehörigkeit auf der ersten Seite der Baubewilligung nicht korrekt sein sollten oder der (nicht in der Beilage Nr. 4 der Beschwerdeführerin enthaltene) Gestaltungsplan zum Konzessionsvertrag die Abbauzone abweichend vom Zonennutzungsplan definiert haben sollte, befindet sich die Bauparzelle in der Gewerbezone G, was der Beschwerdeführerin bei Einreichung des Baugesuchs bewusst gewesen ist (siehe oben E. 4.1).

E. 5.6

Die Beschwerdeführerin wirft der Gemeinde schliesslich ein widersprüchliches Verhalten vor, da diese ohne ersichtlichen Grund ihre Praxis geändert habe und die Bauparzelle neu als Gewerbezone bezeichne, nachdem die beteiligten Parteien die Bauparzelle zuvor wahlweise als Abbauzone oder als Industrie- und Gewerbezone behandelt hätten (vgl. N. 25, 37 und 60 der Verwaltungsgerichtsbeschwerde). Diese Rüge ist unbegründet: Einerseits ändert diese Kritik nichts daran, dass die Beschwerdeführerin keine nachteiligen Dispositionen geltend machen kann, die sie im Hinblick auf die Annahme einer anderen Zonenzugehörigkeit getroffen hat, und dass keine Zusicherung der Gemeinde vorliegt, wonach auf der betroffenen Fläche eine Belagsanlage erstellt werden kann (siehe oben E. 5.3). Andererseits ist selbst die Änderung der Zonenordnung nach Einreichung eines Baugesuchs unter dem Blickwinkel des Vertrauensschutzes nicht von vornherein unzulässig, sie kann jedoch unter Umständen Entschädigungsan-

- 11 - sprüche der Baugesuchstellerin bzw. Grundeigentümerin für nutzlos gewordene Aufwendungen zur Folge haben (Urteil des Bundesgerichts 1C_183/2014 vom 28. Januar 2015 E. 4.2 mit Hinweisen). Vorliegend hat nach der Einreichung des Baugesuchs unzweifelhaft keine Änderung der Zonennutzungsplanung stattgefunden, weshalb sich auch die Diskussion eines allfälligen Entschädigungsanspruchs erübrigt.

E. 6

Weiter macht die Beschwerdeführerin geltend, das Bauvorhaben sei entgegen der Ansicht der Vorinstanz und der Gemeinde in der Gewerbezone G zonenkonform. Der Bauabschlag beruhe nicht auf einer gesetzlichen Grundlage und sei willkürlich.

E. 6.1

Die Gemeinde hat den Bauabschlag mit der mangelnden Zonenkonformität begründet (S. 310 f.). Sie führt aus, die Parzelle Nr. xxx befinde sich in der Gewerbezone G, welche gemäss Art. 79 BZR ausschliesslich für Gewerbe- und dazugehörige Verwaltungsbauten

bestimmt sei. Die Nutzung der Gewerbezone als offene Ablagefläche für Materialien von Bauunternehmungen (Baudepots) sei untersagt. Die Gewerbezone sei nicht für industrielle Betriebe i.S.v. Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG; SR 822.11) und Art. 30 der Verordnung 4 zum Arbeitsgesetz (ArGV 4; SR 822.114) bestimmt. Die geplante Belagsanlage solle pro Jahr 30 000 t Belag produzieren. Es handle sich um eine industrielle Anlage, da Güter verarbeitet bzw. produziert würden und der Vorgang mehrheitlich durch Maschinen stattfinde. Zudem dürften in der Gewerbezone keine Materialien offen deponiert werden, was bei einer solchen Anlage unumgänglich sei.

E. 6.2

Der Staatsrat verweist auf die Autonomie der Gemeinde bei der Frage der Zonenkonformität. Er hält fest, dass sowohl die Gewerbezone G als auch die Industriezone I der Lärmempfindlichkeitsstufe IV zugeordnet werden, sodass alleine aus dem Störpotential der geplanten Belagsanlage nicht auf die eine oder die andere Zone geschlossen werden könne. Der Staatsrat schliesst sich der Auffassung der Gemeinde an, dass das Bauvorhaben nicht zonenkonform sei, da die in der Gewerbezone G unzulässigen Materialdepots bei einer Belagsanlage unumgänglich seien. Er führt weiter aus, das Bauvorhaben, welches neben der eigentlichen Asphaltanlage vier Bitumenbehälter auf einer Fläche von 10 m auf 10 m sowie Doseure (ca. 40 m auf 12 m) und Förderbänder vorsehe, weise eine grosse Baumasse auf. Das äussere Erscheinungsbild mit der 38 m hohen Belagsanlage sowie den Förderbändern spreche für einen Industriebetrieb. Die Schlussfolgerung der Gemeinde, dass es sich bei der Herstellung von Asphalt im Umfang von 30 000 t jährlich um eine industrielle Tätigkeit handle, könne ebenfalls geschützt werden. Das Bauvorhaben sei in der Industriezone I und nicht in der Gewerbezone G anzusiedeln.

- 12 -

E. 6.3

Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 145 I 52 E. 3.1; 141 I 36 E. 5.3; 136 I 395 E. 3.2.1; jeweils mit Hinweisen).

E. 6.4

Die Setzung von kommunalem Recht - dazu gehört u.a. der Erlass einer Gemeindeordnung und einer Bauordnung mit Zonenplänen - stellt den Kernbereich der Gemeindeautonomie dar (Ulrich Häfelin/ Georg Müller/ Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., 2020, § 27 N. 1913). Ist die Gemeinde in einem Sachbereich zu autonomer Rechtssetzung befugt, so muss ihr auch das Recht zukommen, die von ihr erlassenen Reglemente selbst auszulegen (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, a.a.O., §

27 N. 1917). Der Spielraum der Gemeinden zur Bezeichnung von Bauzonen ist in vielen Kantonen gross; es ist ihnen erlaubt, unterschiedliche Arten von Nutzungszonen auszuscheiden und die Art und Intensität der Nutzung festzulegen (Eloi Jeanne- rat/ Pierre Moor, a.a.O., N. 50 zu Art. 14 RPG). Die kantonalen Behörden dürfen in einem Beschwerdeverfahren nicht von einer vertretbaren Auslegung des kommunalen Rechts durch die Gemeindebehörden abweichen (BGE 140 I 201 E. 6.1; 136 I 395 E. 3.2; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, a.a.O., § 27 N. 1917).

E. 6.5

Die Gemeinden ordnen gemäss Art. 69 der Verfassung des Kantons Wallis vom

E. 6.6

Art. 79 BZR betreffend die Gewerbezone G hat folgenden Wortlaut: "Diese Zone ist ausschliesslich für Gewerbe- und dazugehörnde Verwaltungsbauten bestimmt. Gebäudehöhe, Grenz- und Gebäudeabstände werden vom Gemeinderat unter Berücksichtigung der öffentlichen und privaten Interessen von Fall zu Fall festgelegt. Als Mindestabstände gelten die der jeweiligen Gebäudehöhe entsprechenden Grenzabstände, mindestens aber 5.0 m. Die Mehrlängenzuschläge sind in jedem Fall zu berücksichtigen (vgl. Art. 36). Für niedere Bauten bis max. 3.0 m Höhe gilt der normale Grenzabstand von mindestens 3.0 m. Die Nutzung der Gewerbezone als offene Ablagefläche für Materialien von Bauunternehmungen (Bau- depots) ist untersagt. Die Dächer in der Gewerbezone können mit Blech gedeckt werden. Die Dachbleche müssen einbrenn- lackiert und in dunkler Farbe sein. Anlagen, deren Betrieb der Gesundheit von Menschen und Tieren schadet, sind untersagt. Es gilt die Lärmempfindlichkeitsstufe IV."

Art. 80 BZR regelt die Industriezone I und lautet wie folgt: "Diese Zone ist ausschliesslich für Industrie- und dazugehörnde Verwaltungsbauten bestimmt. Gebäudehöhe, Grenz- und Gebäudeabstände werden vom Gemeinderat unter Berücksichtigung der öffentlichen und privaten Interessen von Fall zu Fall festgelegt.

- 14 - Als Mindestabstände gelten die der jeweiligen Gebäudehöhe entsprechenden Grenzabstände, mindestens aber 5.0 m. Die Dächer in der Industriezone können mit Blech gedeckt werden. Die Dachbleche müssen einbrenn- lackiert und in dunkler Farbe sein. Anlagen, deren Betrieb der Gesundheit von Menschen und Tieren schadet, sind untersagt. Es gilt die Lärmempfindlichkeitsstufe IV. Ist zu befürchten, dass eine industrielle Anlage nachteilige Einflüsse auf die Umgebung haben wird, so kann der Gemeinderat vergrösserte Grenzabstände sowie die nach dem jeweiligen Stand der Technik möglichen und zumutbaren Schutzmassnahmen anordnen oder eine entsprechende Umgebungs- gestaltung und Bepflanzung verlangen."

E. 6.7

Gemäss Art. 2 Abs.1 li. c und d BauG können in den Bauzonen unter anderem Gewerbebezonen und Industriezonen vorkommen. Jedoch definiert weder das kommunale noch das kantonale Recht die Begriffe "Gewerbebetrieb" oder "Industriebetrieb". Daher sind alle im Einzelfall vorliegenden objektiven Umstände zu berücksichtigen, d.h. neben der Zahl der Arbeitnehmer auch die Grösse des Betriebs, das Volumen der Gebäude, die Bedeutung der Anlagen und Maschinen, die Art der Tätigkeiten, die angewandten Arbeitsverfahren, die Intensität des Betriebs und die Auswirkungen des Betriebs auf die Umgebung (Urteil des Kantonsgerichts A1 16 20 vom 16. Dezember 2016 E. 2.3 mit Hinweisen).

E. 6.8

Die Beschwerdeführerin verweist mit Recht auf die Tatsache, dass für die Gewerbezone G wie auch für die Industriezone I die Lärmempfindlichkeitsstufe IV gilt (vgl. Art. 43 Abs. 1 lit. d der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 [LSV; SR 814.41]) und dass die beiden Bestimmungen teilweise gleichlautende Formulierungen aufweisen. Dies hat der Staatsrat in den Erwägungen 6.5 und 6.6 des angefochtenen Entscheids auch so festgehalten. Die Beschwerdeführerin hat auch die Ausführungen der Vorinstanz korrekt wiedergegeben, wonach immer weniger zwischen Industrie- und Gewerbezone unterschieden und oft nur noch von Arbeitszonen gesprochen werde, da heute nur noch wenige wirtschaftliche Tätigkeiten stark störend und entsprechend mit erheblichen Immissionen verbunden seien (vgl. E. 6.3 des angefochtenen Entscheids). Jedoch übersieht die Beschwerdeführerin, dass Zonen für wirtschaftliche Tätigkeiten nach wie vor in verschiedene Unterkategorien wie z.B. Industriezonen und Gewerbezone eingeteilt werden können, je nachdem wie störend die dort angesiedelten Unternehmen sein dürfen (Eloi Jeannerat/ Pierre Moor, a.a.O., N. 52 zu Art. 14 RPG). Auch dies lässt sich der Erwägung 6.3 des angefochtenen Entscheids entnehmen. Die Unterscheidung zwischen Gewerbezone und Industriezone ist in Art. 2 Abs. 1 BauG vorgesehen und wird

- 15 - auch im Koordinationsblatt C.4 Arbeitszonen des kantonalen Richtplans vorgenommen (siehe unten E. 7.3.1).

E. 6.9

Die Beschwerdeführerin rügt weiter eine fehlerhafte Sachverhaltsdarstellung. Die Vorinstanz habe sich einzig auf die Pläne des Bauprojekts und das BZR gestützt. Sie setze sich nicht mit den aktuellen Begebenheiten vor Ort auseinander, sondern halte nur fest, dass das geplante Bauvorhaben viel Platz benötige und dass die 38 m hohe Anlage das Erscheinungsbild störe. Die Vorinstanz verkenne, dass der Standort mit einer Gewerbezone, bestehend z.B. aus einer Bäckerei, einer kleinen Schreinerei oder einem Coiffeur-Salon, wenig bis nichts am Hut habe. Das Gebiet "C _____" sei geprägt von Felsen und dem Steinbruch.

E. 6.9.1

Weder der Staatsrat noch die Gemeinde haben behauptet, dass in der Gewerbezone G keine stark störenden Betriebe zulässig seien oder dass die geplante Anlage das Ortsbild stören würde. Die Behörden haben vielmehr erwogen, dass die geplante Belegschaft als industrieller Betrieb zu qualifizieren sei, welcher in der Industriezone I und nicht in die Gewerbezone G zonenkonform sei (siehe oben E. 6.1 f.). Der Staatsrat hat in der Erwägung 6.4 seines Entscheids ausführlich dargelegt, was er unter einem industriellen Betrieb versteht und in der Erwägung 6.6 erläutert, weshalb er die geplante Belegschaft als industriellen Betrieb qualifiziert. Die Beschwerdeführerin setzt sich mit diesen Ausführungen der Vorinstanz nicht auseinander und zeigt nicht auf, inwiefern diese unrichtig sind. Es kann daher auf die korrekten Erwägungen des angefochtenen Entscheids verwiesen werden, welche mit der Rechtsprechung des Kantonsgerichts in dieser Frage im Einklang stehen (siehe oben E. 6.7). Soweit die Beschwerdeführerin darauf verweist, dass sich in der Gewerbezone G kein Kleingewerbe befinde, so übersieht sie, dass das Gast- und Kleingewerbe gemäss Art. 78 BZR grundsätzlich in der Wohnzone W3 zonenkonform ist. Inwiefern die Vorinstanz den Sachverhalt falsch dargestellt hat und weshalb ein Augenschein etwas zur Klärung der Sach- oder Rechtslage beitragen soll, ist nach dem

Gesagten nicht ersichtlich.

E. 6.10

Zusammenfassend kommt das Gericht zum Schluss, dass die Gemeinde bei der Auslegung von Art. 79 und 80 BZR sowie der Beurteilung der Zonenkonformität des Bauvorhabens ihren Ermessensspielraum nicht überschritten oder missbraucht hat und somit auch nicht in Willkür verfallen ist (vgl. Art. 78 Abs. 1 lit. a VVRG). Der Staatsrat hat den von der Gemeinde verfügten Bauabschlag mit Recht geschützt. Die Rüge, dass der Bauabschlag auf keiner gesetzlichen Grundlage beruhe, ist unbegründet (vgl. Art. 2 Abs. 1 BauG; Art. 79 BZR sowie die in E. 6.5 genannten Bestimmungen).

- 16 - 7. Die Beschwerdeführerin macht schliesslich geltend, die Voraussetzungen für eine akzessorische Anfechtung der Nutzungsplanung im Baubewilligungsverfahren seien vorliegend erfüllt; die Zoneneinteilung der Bauparzelle sei anzupassen. 7.1 Nutzungspläne sind für jedermann verbindlich (Art. 21 Abs. 1 RPG). Haben sich die Verhältnisse erheblich geändert, so werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst (Art. 21 Abs. 2 RPG). Die akzessorische Überprüfung eines Nutzungsplans ist insbesondere im Baubewilligungsverfahren grundsätzlich ausgeschlossen, die Rechtsprechung lässt eine solche Überprüfung nur ausnahmsweise zu (BGE 127 I 103 E. 6b). Dies ist insbesondere der Fall, wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse oder die gesetzlichen Voraussetzungen oder rechtlichen Verhältnisse seit Planerlass so erheblich geändert haben, dass die Planung rechtswidrig geworden sein könnte und das Interesse an ihrer Überprüfung bzw.

Anpassung die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und der Planbeständigkeit überwiegt (BGE 145 II 83 E. 5.1; zum zweistufigen Prüfungsverfahren gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG vgl. BGE 144 II 41 E. 5.1 mit Hinweisen). 7.2 Die Beschwerdeführerin anerkennt, dass sich die tatsächlichen Verhältnisse seit dem Erlass des Zonennutzungsplans nicht verändert haben (S. 456 N. 60 der Verwaltungsgerichtsbeschwerde). Sie macht jedoch geltend, dass die Zonenzuteilung ihrer Bauparzelle nicht im Einklang mit dem neuen kantonalen Richtplan stehe und deshalb anzupassen sei. 7.3 Der Grosse Rat hat am 8. März 2018 und damit nach dem Erlass des kommunalen Zonennutzungsplans einen neuen kantonalen Richtplan beschlossen, welcher am 1. Mai 2019 durch den Bundesrat genehmigt wurde. Eine Änderung des kantonalen Richtplans kann nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine Überprüfung bzw. Anpassung der Nutzungspläne i.S.v. Art. 21 Abs. 2 RPG gebieten (BGE 128 I 190 E. 4.2). 7.3.1 Dem Koordinationsblatt C.4 Arbeitszonen des Richtplans ist zu entnehmen, dass die Arbeitszonen in Industriezonen, Gewerbezone und Mischzonen unterteilt werden können: Industriezonen sind grundsätzlich von kommunaler Bedeutung und sind für Unternehmen mit hoher Wertschöpfung und bedeutenden Auswirkungen auf die Raumordnung vorgesehen. Sie bieten diesen Unternehmen gute Bedingungen für ihre Entwicklung sowie für entsprechende Synergien. Die Gewerbezone sind grossenteils von kommunaler Bedeutung und sind für Betriebe vorgesehen, welche eine lokale Ausstrahlung

- 17 - haben (Gewerbe und kleine und mittlere Unternehmen), die gewisse Umweltbelastungen generieren und daher nicht in gemischten Zonen oder Wohnzonen bewilligt werden können. Sie stellen eine dezentrale Versorgung sicher. 7.3.2 Dass die Gemeinde in ihrem Zonennutzungsplan eine Gewerbezone G und eine Industriezone I unterscheidet, widerspricht entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin dem neuen kantonalen Richtplan nicht. Diese Unterscheidung ist ausserdem auch in Art. 2 Abs. 1 BauG vorgesehen. Inwiefern die Art. 79 und 80 BZR, welche die jeweils in der Gewerbezone G

und der Industriezone I erlaubte Nutzung regeln, dem Koordinationsblatt C.4 widersprechen sollten, vermag die Beschwerdeführerin nicht darzulegen. Die Beschwerdeführerin zeigt auch nicht auf, inwiefern der Zonennutzungsplan oder Art. 87 BZR betreffend die Abbau- und/oder Deponiezonen den Koordinationsblättern E.8 Versorgung mit Stein- und Erdmaterial und E.9 Deponien widersprechen sollte, zumal vorliegend eine Baubewilligung für ein Belagswerk in der Bauzone umstritten ist und nicht eine Bewilligung für den Gesteinsabbau oder für einen Deponiebetrieb. 7.3.3 Die Beschwerdeführerin scheint zu verkennen, dass die Zonenzuteilung und die zulässige Nutzung ihrer Bauparzelle nicht auf Stufe Richtplan bestimmt werden. Die zulässige Nutzung von Grundstücken über einzelne oder mehrere Gebiete wird erst durch die kommunalen Nutzungspläne verbindlich geregelt, in welchen die Art und Intensität der Nutzung (Bauvolumen, Nutzungsmasse), die Gestaltung, die Einhaltung von Abständen, der Zweck der Bauten und vieles mehr definiert und den einzelnen Zonen zugewiesen wird (BGE 138 I 131 E. 4.2; Jeanneret/Moor, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 14 N. 6; siehe oben E. 6.5). Der kantonale Richtplan legt lediglich fest, wie der Kanton sich räumlich entwickeln soll, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden und in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen (Art. 8 RPG). Dass die Zonennutzungsplanung der Gemeinde für das Gebiet "C _____" den Grundsätzen der Koordinationsblätter C.4, E.8 und E.9 widerspricht, oder dass sich aus dem in den Koordinationsblättern umschriebenen Vorgehen ein Handlungsbedarf ergibt, kann die Beschwerdeführerin nicht aufzeigen und ist auch aufgrund der Aktenlage nicht erkennbar. Eine Überprüfung bzw. Anpassung des Zonennutzungsplans i.S.v. Art. 21 Abs. 2 RPG ist deshalb nicht angezeigt. 7.4 Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, die aktuelle Einteilung der Zonen sei unsinnig und sie hätte diese angefochten, wenn sie gewusst hätte, dass dadurch der reibungslose Betrieb des Steinbruchs verunmöglicht werde (N. 59 der Verwaltungsgerichtsbeschwerde), kann sie daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten: Nutzungspläne

- 18 - werden nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung prozessual wie Verfügungen behandelt: Sie müssen bei ihrem Erlass angefochten werden, ansonsten werden sie bestandskräftig und können (anders als Normen) im Baubewilligungsverfahren nicht mehr vorfrageweise überprüft werden (BGE 145 II 83 E. 5.1). Der neue kantonale Richtplan stellt vorliegend keine erhebliche Veränderung dar, welche eine Überprüfung bzw. Änderung der Zonenplanung rechtfertigen würde (siehe oben E. 7.3 ff.). Weshalb die Beschwerdeführerin bei Erlass des Zonennutzungsplans im Jahr 2008 nicht erkannt haben will, dass die von ihr für die Erstellung einer Belagsanlage vorgesehene Fläche in der Gewerbezone G und nicht in der Abbauzone "C _____" oder der Industriezone I liegt, ist nicht nachvollziehbar; sie hätte folglich die Zonennutzungsplanung der Gemeinde bei deren Erlass anfechten können und müssen.

E. 8

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird nach dem Gesagten abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Verfahrensausgang gilt die Beschwerdeführerin als unterliegende Partei mit den entsprechenden Folgen für die Tragung der Kosten und für die Zusprechung einer Parteientschädigung.

E. 8.1

Im Beschwerdeverfahren hat in der Regel die unterliegende Partei die Kosten zu tragen (Art. 89 Abs. 1 VVRG). Ausnahmsweise können die Kosten ganz oder teilweise erlassen werden (Art. 89 Abs. 2 VVRG). Vorliegend bestehen keine Gründe, von der Grundregel abzuweichen, weshalb die Beschwerdeführerin die Gerichtsgebühr bezahlen muss. Gemäss Art. 3 des Gesetzes betreffend den Tarif der Kosten und Entschädigungen vor Gerichts- oder Verwaltungsbehörden vom 11. Februar 2009 (GTar; SGS/VS 173.8) setzen sich die Kosten aus den Auslagen der Entscheidbehörde sowie der Gerichtsgebühr zusammen. Die Gerichtsgebühr für Beschwerdeverfahren vor der öffentlichrechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts beträgt in der Regel zwischen Fr. 280.-- und Fr. 5 000.-- (Art. 25 GTar). Aufgrund der Bedeutung des Falles sowie seines Umfangs und Schwierigkeitsgrads wird die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 1 500.-- festgesetzt.

E. 8.2

Die Beschwerdeführerin hat als unterliegende Partei keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 91 Abs. 1 VVRG e contrario). Den Behörden oder mit öffentlichen Aufgaben betrauten Organisationen, welche obsiegen, darf in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen werden (Art. 91 Abs. 3 VVRG). Es besteht vorliegend kein Grund, von der Regel abzuweichen. Die Beschwerdegegner haben sich im vorliegenden Verfahren nicht vernehmen lassen, weshalb ihnen keine Parteientschädigung zusteht (Art. 91 Abs. 1 VVRG).

- 19 - Demnach erkennt das Kantonsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist. 2. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen. 3. Die Gerichtskosten von Fr. 1 500.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. 4. Das Urteil wird der Beschwerdeführerin, den Beschwerdegegnern dem Staatsrat des Kantons Wallis und der Einwohnergemeinde A _____ schriftlich mitgeteilt.

Sitten, 18. August 2021

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.