

## **Raumplanung Aménagement du territoire**

KGVS A1 08 153

*KGE (öffentlichrechtliche Abteilung) vom 5. Dezember 2008 i.S. X. c. Staatsrat,  
Gemeinde Brig-Glis und Migros Wallis*

### **Einkaufszentrum**

- Der kantonale Richtplan verlangt für Einkaufszentren mit mehr als 5'000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche eine Bedarfsabklärung und bei Bejahung des Bedarfs eine entsprechende Nutzungszone.
- Der Staatsrat muss im Genehmigungs- und Beschwerdeverfahren die kommunale Zonennutzungsplanung u.a. auch auf die Übereinstimmung mit dem kantonalen Richtplan überprüfen (Art. 38 Abs. 2 kRPG)., was er vorliegend unterlassen hat.

### **Centre d'achats**

- Le plan directeur cantonal prévoit pour les centres d'achats dont la surface de vente dépasse 5'000 m<sup>2</sup> une étude du besoin et, si un tel besoin existe, la définition d'une zone d'affectation ad hoc.
- Le Conseil d'Etat doit vérifier, lors des procédures d'approbation et de recours, la conformité du plan d'affectation communale au plan directeur cantonal (art. 38 al. 2 LAT).

### **Gekürzter Sachverhalt**

A: Die Migros Wallis plant eine Erweiterung ihrer bereits bestehenden Filiale im Glisergrund in Brig-Glis. Dabei soll auf den Parzellen Nrn. 5312 und 5482 in der Gewerbezone (vgl. Art. 70 Bau- und Zonenreglement vom 22. Mai 2006, homologiert durch den Staatsrat am 10. Januar 2007; BZR) durch den Ausbau des bestehenden Gebäudekomplexes das Einkaufszentrum "Aletsch Arena" entstehen. Die Gesamtfläche soll von heute 9'250 auf 18'286 m<sup>2</sup> erweitert werden. Der kantonale Richtplan (Koordinationsblatt Einkaufszentren B.3/5, genehmigt durch den Bund am 26. November 2007) verlangt für Einkaufszentren mit über 5'000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche die Schaffung einer speziellen Nutzungszone mit Quartierplan und Umweltverträglichkeitsbericht.

Gegen die dafür notwendige Änderung der Zonennutzungsplanung sprach Nachbar X. ein und machte u.a. die fehlende, im kantonalen Richtplan vorgeschriebene Bedarfsabklärung geltend. Er focht den Urversammlungsbeschluss vom 13. Dezember 2007 beim Staatsrat an, der die Beschwerde am 18. Juni 2008 abwies und die Zonenplanänderung genehmigte.

Die öffentlichrechtliche Abteilung hiess die von X. dagegen eingereichte Verwaltungsgerichtsbeschwerde am 5. Dezember 2008 gut.

### **Erwägungen**

(...)

Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung des kantonalen Richtplans. Des halb ist in einer ersten Phase dessen Bedeutung für die das Recht anwendende Behörde zu bestimmen.

4. 1. Der kantonale Richtplan zeigt im Sinne eines Koordinationsinstruments (vgl. Koordinationsblatt B.3/5 S. 5) auf, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abzustimmen sind und in welcher zeitlichen Abfolge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen (Art. 8 RPG; Art. 6 ff. kRPG; Botschaft des Staatsrats vom 2. September 1987 zum Dekretsentwurf betreffend die Genehmigung des kantonalen Richtplanes, in: Bulletin des séances du Grand Conseil du Canton du Valais [BSGC], Novembersession 1987, S. 142; Botschaft des Staatsrats zum Dekretsentwurf über die Raumplanungsziele vom 21. August 1991, in BSGC Novembersession 1991, S. 492). Er gibt zudem Aufschluss über den Stand und die anzustrebende Entwicklung der Besiedelung und

des Verkehrs, der Versorgung sowie der öffentlichen Bauten und Anlagen (Urteil [des Bundesgerichts] vom 21. September 2005 1A.125/2005 E. 2.3, mit Hinweis auf Art. 6 Abs. 3 lit. a und b RPG). Damit erfüllt der Richtplan des Kantons zugleich die Aufgabe, die raumwirksamen Tätigkeiten der direkt oder indirekt beteiligten Gemeinden aufeinander abzustimmen (Koordination) und zwar sowohl horizontal (auf der Ebene ein und desselben Gemeinwesens) als auch vertikal (im Sinne einer durchgehenden Planung zwischen Bund Kanton und Gemeinden), weshalb die Richtplanung selbst die überörtliche Planung darstellt und so die Koordination zwischen den Gemeinden übernimmt (Peter Hänni, Planungs-, Bau-, und besonderes Umweltschutzrecht, 4., vollständig überarb. Aufl., Bern 2002, S. 125 ff.).

4. 2. Mit der Genehmigung durch den Bundesrat wird der kantonale Richtplan für alle Behörden verbindlich, nicht aber eigentümerverbindlich. Je nach Kategorie, in der sich die Koordinationsblätter befinden, ändert sich die Verbindlichkeit. Diese bedeutet bei den "Festsetzungen", dass "bei der Ausführung und Realisierung der Richtplangeschäfte die vereinbarten Beschlüsse einzuhalten sind" (BSGC, a.a.O., Novembersession 1987, S. 144; BSGC, a.a.O., Novembersession 1991, S. 492). Der Richtplan kann zwar nicht allgemein verbindliches Recht abändern, aber er wirkt im Bereich gesetzlich verfasster Ermessens- und Beurteilungsspielräume, sodass die Behörde im Bereich des freien Ermessens die sich aus dem Richtplan ergebenden Aussagen und Gesichtspunkte zu berücksichtigen hat. Mit andern Worten ergeben sich aus dem Richtplan verbindliche Leitlinien für die Wahrnehmung des gesetzlich eingeräumten Ermessens und der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe, weshalb seine Bindungswirkung immer nur auf den Rahmen des geltenden Rechts beschränkt bleibt (Waldmann/Hänni, Handkommentar, RPG 2006, Art. 9, N 16 und FN 39; Peter Hänni, a.a.O., S. 97 mit Hinw.).

4. 3. Die Verbindlichkeit der Festsetzungen im Richtplan gilt auch für die Nutzungsplanung. Trotzdem ist die Nutzungsplanung nicht der formelle Vollzug des Richtplans. Die Nutzungsplanung hat vielmehr einen, je nach Objekt und Formulierung im Richtplan, umfangreichen Konkretisierungsspielraum (BGE 118 Ib 503 E. 6b/cc). Und selbst bei recht konkreten Vorgaben im Richtplan, besteht keine strikte Bindung an diesen, so dass Abweichungen vom Richtplan in der Nutzungsplanung immer möglich sind, wenn sie sachlich im konkreten Fall begründet werden (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 9 N 19 mit Hinw. und FN).

4. 4. Nach Art. 47 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) erstattet die Behörde, welche die Nutzungspläne erlässt, der kantonalen Genehmigungsbehörde (Art. 26 Abs. 1 RPG) Bericht darüber, wie die Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG), die Anregungen aus der Bevölkerung (Art. 4 Abs. 2 RPG), die Sachpläne und Konzepte des Bundes (Art. 13 RPG) und den Richtplan (Art. 8 RPG) berücksichtigen und wie sie den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung tragen. Diese Verpflichtung, die auch die Übereinstimmung mit dem Richtplan umfasst, gilt auch im Fall der Änderung der Nutzungsplanung (Martin Pestalozzi, Bedeutung und Schwerpunkte der umweltrechtlichen Fragestellung in der Nutzungsplanung, URP 2000, S. 772 mit Hinw.).

5. Der kantonale Richtplan befasst sich im Koordinationsblatt B.3/5, Stand 21. November 2005 (Genehmigung durch den Bund am 26. November 2007), mit den Einkaufszentren.

5. 1. Unter dem Marginalbegriff "Beschreibung" wird eine Definition des Einkaufszentrums vorgenommen. Es wird weiter festgestellt, dass die gesamte Verkaufsfläche im Kanton zwischen den Jahren 1988 und 1995 um 75% zugenommen und 634'106 m<sup>2</sup> erreicht hat. In dieser Zeitspanne wurden zudem 21 Einkaufszentren mit einer Verkaufsfläche von über 1'000 m<sup>2</sup>, wovon drei über 5'000 m<sup>2</sup>, und zwischen 1995 und 2001 zusätzlich 13 Zentren, davon eines mit einer Verkaufsfläche über 5'000 m<sup>2</sup> erstellt. Dabei wurden diese Zentren zum überwiegenden Teil in Sitten/Conthey und Monthey/Collombey-Muraz und zwar ausserhalb der Ortszentren errichtet. Diese "Beschreibung" attestiert dem Kanton insgesamt einen hohen Versorgungsgrad, wobei sich die Schwerpunkte auf die Talzentren in Brig, Visp, Siders, Sitten, Martinach und Monthey/Collombey-Muraz konzentrierten. Der Richtplan fährt weiter, das Fehlen des Angebots "an Gütern des täglichen Bedarfs in den Wohnzonen einerseits und die Konzentration der Verkaufsflächen an der Peripherie der Zentren andererseits" stehe "nicht im Einklang mit der kantonalen Politik und der erwünschten räumlichen Entwicklung im Bereich der Versorgung." Deshalb dränge sich "eine Lenkung der Entwicklung der Versorgungsstrukturen durch Massnahmen der Raumplanung auf."

5. 2. Unter dem Titel "Koordination" werden acht Grundsätze aufgeführt, die namentlich der Realisierung der vom kantonalen Parlament beschlossenen Raumplanungsziele, insbesondere dem "Ziel 'För-

dern einer ausreichenden dezentralisierten Versorgung an Gütern und Dienstleistungen", dienen sollen. Zu diesem Zweck verlangt der Richtplan unter der Marginalie "Vorgehen" als erstes einen Bedürfnisnachweis. In einem zweiten Schritt sind auf der Grundlage dieses Nachweises "für die Einkaufszentren, in Berücksichtigung der erwünschten räumlichen Entwicklung, die entsprechenden Nutzungszonen mit den dazugehörigen Reglementsbestimmungen festzulegen". Dabei verlangt der Richtplan für Einkaufszentren mit über 5'000 m<sup>2</sup> Verkaufsflächen die Schaffung einer speziellen Nutzungszone und die Erarbeitung eines Quartierplans und eines Umweltverträglichkeitsberichts. Als dritter Schritt, immer nach dem kantonalen Richtplan, ist beim Bau eines Einkaufszentrums im Rahmen der Baubewilligung schliesslich sicherzustellen, dass die Bestimmungen des Zonennutzungsplans und des Bau- und Zonenreglements und gegebenenfalls des Quartierplans eingehalten werden.

6. Die Festlegung der konkreten zulässigen Nutzung des Bodens erfolgt über die Zonennutzungsplanung. Den Gemeinden, die nach Art. 11 Abs. 1 kRPG dafür zuständig sind, kommt beim Erlass und der Änderung der Nutzungsplanung ein breites Ermessen zu. Dieses können sie jedoch nicht uneingeschränkt ausüben, sondern bei dessen Ausübung haben sie insbesondere die übergeordneten Planungsgrundsätze und Planungen zu berücksichtigen, die vor allem im RPG, das sich nicht nur zur Inhaltsstruktur äussert, sondern auch einen Rahmen für die materielle Ausgestaltung vorgibt (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 14, N 22), dann aber auch in den Richtplänen und in den Raumplanungszielen vorgegeben sind. Bei der Handhabung des Planungsermessens haben sich somit die Gemeinden u.a. auch an die im kantonalen Richtplan enthaltenen Vorgaben zu halten. Dasselbe gilt für den Staatsrat als Beschwerde- und Genehmigungsinstanz, wobei er dabei seinerseits den kommunalen Ermessensspielraum zu respektieren hat.

7. Der Staatsrat hat in seinem angefochtenen Beschwerdeentscheid in E. 3 im Wesentlichen festgehalten, der Beschwerdeführer bringe "umweltrechtliche Einwände" vor und verlange "das Erstellen eines Berichts betreffend die Abklärung des Bedarfs an Verkaufsflächen sowie die Auswirkungen der Anordnung derselben im Bereich der Agglomeration Brig-Glis und Naters". Der Stadtrat habe sich zu wenig seriös mit dem Projekt befasst und entschieden, bevor wichtige Unterlagen bereit gewesen seien. Das Vorgehen verletze die raumplanerische Koordinationspflicht der Talgemeinden Brig-Glis, Naters und Visp.

7. 1. Bei der Behandlung der vorgebrachten umweltrechtlichen Rügen stellte sich der Staatsrat zu Recht auf den Standpunkt, die Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt, der Umweltverträglichkeitsbericht sei im Quartierplanerlassverfahren zu erstellen. Dieses Vorgehen sieht der Richtplan denn auch so vor. Im Übrigen genügt der erstellte Umweltbericht für diese Phase der Planung. Denn nach Art. 47 Abs. 1 RPV müssen bei Zonenänderungen, die auch Immissionsänderungen nach sich ziehen könnten, mindestens Grobabklärungen über eine Umweltverträglichkeit erfolgen (P. Tschannen, Umsetzung vom Umweltrecht in der Raumplanung, URP 2004, S. 423).

7. 2. Die Behandlung der weiteren Rügen des Beschwerdeführers durch den Staatsrat erschöpft sich im zusammenfassenden Hinweis, "dass sich die angefochtene Zonenplanänderung mit sachlichen Gründen rechtfertigen lässt und nicht willkürlich ist. Im Übrigen ist die Kritik des Beschwerdeführers an der Umzonung weitgehend appellatorisch, so dass darauf nicht weiter einzugehen ist. Vor dem Hintergrund der bundesgerichtlichen Praxis ist der angefochtene Entscheid auch unter Berücksichtigung der Argumentation des Beschwerdeführers nicht zu beanstanden." Diese Begründung hält, wie im Folgenden zu zeigen ist, nicht stand.

8. Gewiss ist die Beschwerde an den Staatsrat nicht immer klar und nach den Regeln der Rechtsgelehrten abgefasst. Es sind an eine Laienbeschwerde aber auch weniger hohe Anforderungen zu stellen (Urteil [des Bundesgerichts] 2A.187/2001 vom 1. Mai 2001 E. 2). Auch wenn der Beschwerdeführer von der Beschwerdeinstanz nicht verlangen kann, dass sie sich mit jedem Einwand, insbesondere, wenn er nicht entscheiderelevant ist, befassen muss, verlangt die Begründungspflicht der Behörde doch, dass sie die wesentlichen Beschwerdegründe thematisiert und angibt, warum sie nicht entscheiderelevant oder unbegründet sind (BGE 134 I 83 E. 4.1; 133 I 270 E. 126 I 15 E. 2a/aa).

8. 1. Es trifft zwar zu, dass der Beschwerdeführer in seiner Eingabe an den Staatsrat auch umweltrechtliche Auswirkungen, die fehlende Mitwirkung und die mangelhafte Information gegen den kommunalen Entscheid vorgebracht hat. Er hat aber zudem unmissverständlich gestützt auf den kantonalen Richtplan geltend gemacht, ein Einkaufszentrum am vorgesehenen Standort widerspreche den Vorgaben im Richtplan. Er führte in Punkt 7 auf S. 3 seiner Beschwerde aus, "Schon jetzt, noch bevor der Migros dieses Einkaufszentrum gebaut hat, verfü-

gen wir in der Talebene zwischen Brig-Glis und Visp eine Dichte von Einkaufszentren, die bald amerikanische Verhältnisse annimmt. Jedes geplante, neue Einkaufszentrum (besonders, wenn Verkaufsflächen von gegen 15 000 Quadratmeter geplant sind) dürfte in Zukunft Mühe haben, einen Bedarfsnachweis in diesem geographisch und einwohnermässig begrenzten Raum zu erbringen." Und auf Seite 3 unten stellt er unter Ziff. 1 ausdrücklich das Begehren, "das ganze Geschäft noch einmal an den Stadtrat zurückzuweisen mit der Aufforderung folgende Punkte nachmals seriös zu prüfen: 1. Erstellen eines Berichtes betreffend Abklärung des Bedarfs an Verkaufsflächen, sowie Auswirkung der Anordnung derselben im Bereich der Agglomeration Brig-Glis und Naters". Der Staatsrat selbst hat in E. 3 seines Entscheides festgehalten, der Beschwerdeführer verlange eine Bedarfsabklärung.

8. 2. Der Staatsrat hat in seinem Beschwerdeentscheid sich mit der Bedarfsabklärung und dem Widerspruch zum Richtplan überhaupt nicht befasst. Vielmehr wick er auf verfahrensrechtliche (Mitwirkung, Information) und umweltrechtlichen Rügen aus und beurteilte im Übrigen die Beschwerde als appellatorisch. Aufgrund der obenstehenden Ausführungen kann jedoch keine Rede davon sein, die Rüge der Verletzung der Vorgaben im kantonalen Richtplan sei nicht genügend klar, mithin appellatorisch, vorgebracht worden. Der Staatsrat hätte sich mit dieser Rüge des fehlenden Bedarfsnachweises auseinandersetzen müssen und durfte nicht mit dem allgemeinen Hinweis auf den appellatorischen Charakter und den "Hintergrund der bundesgerichtlichen Praxis" (welche?) auf die Argumentation nicht eintreten oder die Rüge verwerfen.

8. 3. Ebenso konnte er sich nicht mit der Feststellung begnügen, die angefochtene Zonenplanänderung sei nicht willkürlich. Art. 37 Abs. 4 KRPG räumt dem Staatsrat nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht ein, mit voller Kognition zu entscheiden. Aus diesem Grund konnte er sich bei der Behandlung der Beschwerde gegen die Zonennutzungsplanänderung nicht auf eine Willkürprüfung beschränken, ansonsten er sich eine Ermessensunterschreitung zuschulden kommen liess. Eine solche besteht darin, dass die entscheidende Behörde sich als gebunden betrachtet, obschon sie nach Gesetz berechtigt wäre, nach Ermessen zu handeln, oder dass sie auf Ermessensausübung ganz oder teilweise von vornherein verzichtet. Eine Behörde oder Gericht, das volle Kognition hat und sich aber auf eine Willkürprüfung beschränkt, begeht eine formelle Rechtsverwei-

gerung und verletzt Art. 29 BV (Urteil [Bundesgerichts] 1A.25/2006 und 1P.69/2006 vom 13. März 2007 E. 4.1; BGE 117 Ia 5 E. 1a; 115Ia 5 E. 2b). Der Staatsrat hätte somit die Ermessensbetätigung der Gemeinde anhand der im Richtplan vorgegebenen Kriterien prüfen müssen und konnte sich nicht auf eine Willkürprüfung beschränken. Das Gesagte verbietet dem Staatsrat aber nicht, die Zweckmässigkeitsprüfung mit der notwendigen Zurückhaltung vorzunehmen. Es ginge nicht an, eine angemessene Entscheidung der Vorinstanz durch eine andere, ebenfalls angemessene Lösung zu ersetzen (Urteil [Bundesgerichts] 1A.25/2006 und 1P.69/2006 vom 13. März 2007 E. 4.2; BGE 127 II 238 E. 3b/aa).

8. 4. Schliesslich kommt hinzu, dass der Staatsrat von Amtes wegen, auch wenn keine Beschwerde vorliegt, aufgrund von Art. 38 Abs. 2 kRPG die Zonennutzungsplanänderung auf die Rechtmässigkeit und zudem ausdrücklich auf die Übereinstimmung mit dem kantonalen Richtplan überprüfen muss. Im Staatsratsentscheid vom 18. Juni 2008, mit dem er die von der Urversammlung der Gemeinde am 13. Dezember 2007 beschlossene Teilrevision des Zonennutzungsplans und des Bau- und Zonenreglements homologierte, finden sich keine Hinweise, dass er diese Prüfung allenfalls im Genehmigungsverfahren vorgenommen hat.

8. 5. Zusammenfassend gilt somit, dass der Staatsrat zu Unrecht die Rüge der Richtplanwidrigkeit nicht geprüft hat. Er hat damit Recht verletzt und sein Entscheid ist aus diesem Grunde aufzuheben.

9. Nach Art. 60 Abs. 1 i.V.m. 80 Abs. 1 lit. e VVRG kann das Kantonsgericht in der Sache selbst entscheiden oder diese mit verbindlichen Weisungen zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückweisen.

9. 1. Wie weiter oben dargelegt, besitzt die Recht anwendende Behörde bei der Umsetzung der Raumplanungsgrundsätze und der Vorgaben des kantonalen Richtplans in die Nutzungsplanung ein breites Ermessen. Es kann deshalb nicht angehen, dass eine richterliche Behörde ihr Ermessen an das der Regierung gesetzlich übertragene stellen würde. Der kantonale Richtplan richtet sich in erster Linie an die Gemeinden und an den Staatsrat als Beschwerde- und Genehmigungsinstanz. Der Richtplan ist in diesem Sinne kein Richterplan. Deshalb muss die Angelegenheit zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an den Staatsrat zurückgewiesen werden. Da diese Frage

eine die Gemeindegrenzen überschreitende Problematik aufweist, ist es auch angezeigt, die Prüfung dem Staatsrat und nicht der Gemeinde aufzutragen.

9. 2. Im neuen Entscheid wird der Staatsrat zusammen mit der Gemeinde die im Richtplan verlangte Bedarfsabklärung vornehmen und dann darüber entscheiden. Falls ein Bedarf aus Gründen der Versorgung der Bevölkerung strictu sensu nicht gegeben sein sollte, er die Zonennutzungsplanung aber trotzdem als rechtmässig beurteilen will, hat er sachlich nachvollziehbar darzulegen, weshalb allenfalls ein Abgehen vom Richtplan die gesamthafte bessere Lösung darstellt.