

A1 24 81

URTEIL VOM 19. FEBRUAR 2025

**Kantonsgericht Wallis
Öffentlichrechtliche Abteilung**

Es wirken mit: Christophe Joris, Präsident, Dr. Thierry Schnyder und Jean-Bernard Fournier, Richter, sowie Seraphine Kronig, Gerichtsschreiberin,

in Sachen

X _____, Beschwerdeführer, vertreten durch Prof. Dr. Rechtsanwalt Beat Stalder und Rechtsanwältin Tina M. Heim, Bern,

gegen

STAATSRAT DES KANTONS WALLIS, Vorinstanz,

STIFTUNG Y _____, Beschwerdegegnerin,

EINWOHNERGEMEINDE Z _____, betroffener Dritter,

(Bauwesen)

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid vom 28. Februar 2024.

Sachverhalt

A. Die Stiftung Y _____ reichte am 1. September 2021 bei der Kantonalen Baukommission (fortan KBK) ein Baugesuch für ein Gesundheitszentrum A _____ / Z _____ und Wohnungsbau auf den Parzellen Nrn. xxx1 und xxx2 ein. Stifter sind die Gemeinden Z _____ und A _____. Dieses Bauvorhaben wurde im Amtsblatt Nr. xx1 vom xx.xx1 2021 veröffentlicht. X _____ erhob u. a. am 29. Oktober 2021 gegen das Projekt Einsprache. Nachdem die Dienststelle für Immobilien und Bauliches Erbe (DIB) am 19. November 2021 eine negative Stellungnahme zum nachgesuchten Bauvorhaben abgab (S. 162-165), reichte die Stiftung Y _____ der KBK am 12. September 2022 ein abgeändertes Projekt für das Gesundheitszentrum samt Wohnungsbau ein. Das Kantonale Bausekretariat (KBS) informierte die Einsprecher am 21. September 2022 über die Projektänderung und die neue öffentliche Auflage. Das redimensionierte Bauvorhaben wurde im Amtsblatt Nr. xx1 vom xx.xx2 2022 publiziert. X _____ sprach am 21. Oktober 2022 erneut gegen das (abgeänderte) Bauvorhaben ein.

B. Die KBK erteilte der Stiftung Y _____ am 16. März 2023 die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die Einsprache von X _____ ab. Die dagegen von Letztgenanntem am 4. Mai 2023 beim Staatsrat eingereichte Beschwerde wies dieser am 28. Februar 2024 ab.

C. Gegen den Entscheid des Staatsrates erhob X _____ (Beschwerdeführer) am 4. April 2024 Verwaltungsgerichtsbeschwerde bei der Öffentlichrechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts und stellte folgende Rechtsbegehren:

- " 1. Der Entscheid des Staatsrates vom 28. Februar 2024 sei aufzuheben und die Baubewilligung für das Vorhaben auf den Parzellen B _____ Gbbl. - Nrn. xxx1 und xxx2 sei zu verweigern,
2. Eventuell: Der Entscheid des Staatsrates vom 28. Februar 2024 sei aufzuheben und das Baugesuch zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen,
unter Kosten- und Entschädigungsfolge."

D. Die Stiftung Y _____ (Beschwerdegegnerin) beantragte am 13. Mai 2024 unter Kosten und Entschädigungsfolge die Abweisung der Beschwerde.

E. Die Gemeinde Z _____ (fortan Gemeinde) bezog am 13. Mai 2024 zur Beschwerde Stellung. Sie stellte keine Rechtsbegehren.

F. Der Staatsrat verzichtete am 29. Mai 2024 auf die Abgabe einer Vernehmlassung und beantragte gestützt auf den Staatsratsentscheid die Abweisung der Beschwerde. Er übermittelte die Stellungnahme der KBK vom 21. Mai 2024.

G. Die Akten wurden auf Ersuchen des Beschwerdeführers am 19. Juni 2024 zur Einsicht zugestellt.

H. Der Beschwerdeführer reichte am 18. Dezember 2024 Unterlagen betreffend Strassenlärmsanierung ein. Die Beschwerdegegnerin und die Gemeinde äusserten sich jeweils am 15. Januar 2025 zu den nachgereichten Unterlagen.

Weitere Sachverhaltsdarstellungen, Parteibehauptungen sowie Begründungen sind, soweit rechtlich von Bedeutung, in den nachfolgenden Erwägungen aufgeführt.

Erwägungen

1. Der angefochtene Entscheid des Staatsrats stellt eine letztinstanzliche Verfügung im Sinne von Art. 72 Gesetz über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege vom 6. Oktober 1976 (VVRG; SGS/VS 172.6) dar, die mangels Ausschlusses in den Art. 74 bis Art. 77 VVRG der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegt. Der Beschwerdeführer ist als Adressat des angefochtenen Staatsratsentscheids und als (Stockwerk-)Eigentümer der Parzelle Nr. xxx3, welche unmittelbar an die Baugesuchsparzellen Nrn. xxx1 und xxx2 angrenzt, durch diesen berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung, so dass er 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 in Berücksichtigung der Gerichtsferien (24. März 2024 bis und mit dem 8. April 2024; Art. 79a lit. a VVRG) fristgerecht eingereichte Beschwerde ist deshalb einzutreten (Art. 80 Abs. 1 lit. b und c i.V.m. Art. 46 und Art. 48 VVRG).

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 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 (Art. 78 VVRG), überprüft werden.

3. Der Beschwerdeführer rügt Art. 21 Abs. 3 des Bau- und Zonenreglements der ehemaligen Gemeinde B _____ vom 27. Juni 2012 (genehmigt durch den Staatsrat am 4. Mai 2016; fortan BZR), wonach sämtliche Bauvorschriften in einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (ZöBA) der Festsetzung durch den Gemeinderat im Einzelfall überlassen werde, verletze übergeordnetes Recht. Der Gemeinderat könne öffentliche Bauten nach Belieben bewilligen, ohne Einbezug der Urversammlung. Diese Blankettermächtigung verstosse nicht nur gegen das Legalitätsprinzip, sondern auch gegen die bauliche Zuständigkeitsordnung des Kantons Wallis.

Die Vorinstanz führte im angefochtenen Entscheid diesbezüglich aus, eine Verletzung des Legalitätsprinzips könne nicht bejaht werden, zumal den Gemeinden bei der Festlegung der zulässigen Nutzungen im Baureglement ein weiter Ermessensspielraum zukomme. In der ZöBA sei eine entsprechende Flexibilität notwendig: Eine Kirche benötige beispielsweise andere Gestaltungsmöglichkeiten als der Bau einer öffentlichen Tiefgarage. Zudem sei das BZR von der Urversammlung angenommen worden, wobei der Beschwerdeführer im Rahmen dieses Verfahrens nicht dagegen interveniert habe.

3.1 Gemäss Art. 33 Abs. 1 und 1^{bis} Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Raumplanung vom 23. Januar 1987 (kRPG; SGS/VS 701.1) informiert der Gemeinderat die Bevölkerung über die zu erarbeitenden Pläne durch Veröffentlichung im Amtsblatt und öffentlichen Anschlag. Während einer Frist von mindestens 30 Tagen hat jedermann Gelegenheit, vom Vorentwurf Kenntnis zu nehmen und schriftlich Vorschläge einzureichen. Sobald das Projekt ausgearbeitet ist, überweist der Gemeinderat es an die Dienststelle für Raumentwicklung zur Vorprüfung (Art. 33 Abs. 2 kRPG). Reglemente und Zonennutzungspläne werden während 30 Tagen öffentlich aufgelegt. Die Bekanntmachung erfolgt durch Veröffentlichung im Amtsblatt und öffentlichen Anschlag in der Gemeinde (Art. 34 Abs. 1 kRPG). Einsprachen gegen Planungsmassnahmen sind begründet und schriftlich innert 30 Tagen nach der Veröffentlichung im Amtsblatt an den Gemeinderat zu richten (Art. 34 Abs. 2 und 3 kRPG). Wer nicht fristgemäss Einsprache erhebt, kann im weiteren Verfahren seine Rechte nicht mehr geltend machen, ausser es werden später Änderungen am Nutzungszonenplan oder Reglement vorgenommen, was in der Veröffentlichung zu vermerken ist. Die Pläne und Reglemente sowie die Einspracheakten, zu welchen eine Stellungnahme des Gemeinderates gehört, werden der Urversammlung unterbreitet (Art. 36 Abs. 1 kRPG). Die Urversammlung berät die Zonenpläne und Reglemente und nimmt sie an (Art. 36 Abs. 2 kRPG). Die Entscheide des Gemeinderates und der Urversammlung unterliegen der Beschwerde an den Staatsrat (Art. 37 Abs. 1 kRPG). Die Beschwerde muss innert 30 Tagen nach der Veröffentlichung

der Entscheide der Urversammlung im Amtsblatt erfolgen (Art. 37 Abs. 3 kRPG), wobei die durch das Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen vorgesehenen Beschwerdefristen die Gültigkeit der Abstimmung betreffend vorbehalten bleiben. Nach der Veröffentlichung überweist der Gemeinderat die von der Urversammlung angenommenen Zonennutzungspläne und Reglemente dem Staatsrat zur Genehmigung (Art. 38 Abs. 1 kRPG). Der Genehmigungsentscheid des Staatsrats kann Gegenstand einer Beschwerde an das Kantonsgericht bilden (Art. 38 Abs. 3 kRPG).

3.2 Nutzungspläne weisen eine besondere Rechtsnatur auf: Sie stehen zwischen Erlass und Verfügung. Es handelt sich um Rechtsakte, mit denen das Gemeinwesen die zulässige Nutzung von Grundstücken (nach Art, Ort und Mass) im Detail und verbindlich regelt, wobei einzelnen Teilen eines Gebiets eine bestimmte Nutzung zugewiesen wird. Verfahrensrechtlich werden Nutzungspläne den Regeln der Einzelaktanfechtung unterstellt (BGE 147 II 300 E. 2.3; 121 II 317 E. 12c; je mit Hinweisen). Die akzessorische oder vorfrageweise Überprüfung von Nutzungsplänen auf ihre Rechtmässigkeit anlässlich eines konkreten Rechtsanwendungsakts – wie die Erteilung einer Baubewilligung – ist grundsätzlich ausgeschlossen (Bundesgerichtsurteil 1C_368/2021 vom 29. August 2022 E. 2.1). Die Nutzungspläne müssen bei ihrem Erlass angefochten werden, ansonsten sie im Sinne von Art. 21 Abs. 2 Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) rechtsbeständig werden, und können, anders als Normen, im Baubewilligungsverfahren nicht mehr vorfrageweise überprüft werden (Bundesgerichtsurteile 1C_572/2022 vom 2. November 2023 E. 3.1.3; 1C_48/2022 vom 29. März 2023 E. 4.3). Den Nutzungsplänen gleichgestellt werden praxisgemäss Bauvorschriften, die mit einem Zonenplan derart eng verbunden sind, dass sie als Teile desselben betrachtet werden müssen (BGE 147 II 300 E. 2.3; 106 Ia 383 E. 3 b). Die vorfrageweise (akzessorische) Normenkontrolle ist nur ausnahmsweise zulässig, wenn sich der Betroffene bei Planerlass noch nicht über die ihm auferlegten Beschränkungen Rechenschaft geben konnte, er im damaligen Zeitpunkt keine Möglichkeit hatte, seine Interessen zu verteidigen, oder wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse oder die gesetzlichen Voraussetzungen 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 gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG überwiegt (Bundesgerichtsurteile 1C_451/2022 vom 13. Mai 2024 E. 2.3; 1C_249/2021 vom 12. Juli 2022 E. 2.2).

3.3

3.3.1 Vorab stellt sich die Frage, ob die umstrittene Bestimmung (Art. 21 Abs. 3 BZR)

derart eng mit dem Zonennutzungsplan verbunden ist, dass sie als Teil desselben zu betrachten ist. Bejahendenfalls ist die akzessorische Normenkontrolle grundsätzlich nicht zulässig.

Das Bundesgericht entschied in BGE 106 1a 383 (E. 3b), dass Art. 51 Ziff. 6 des kommunalen Baugesetzes der Gemeinde Zuoz, welcher die umstrittene Quartierplanpflicht begründete, nicht den generellabstrakten Charakter anderer baupolizeilicher Bestimmungen aufweise, sondern sich ausschliesslich auf die im Zonenplan eingezeichnete Zone 2A beziehe und die in diesem Gebiet geltende rechtliche Ordnung beschreibe. Diese Vorschriften stünden an Stelle einer Planlegende. Sie seien die für das Verständnis des Planes notwendigen Erläuterungen, mit anderen Worten Bestandteile des Zonenplanes selbst. Der Zonenplan und die in Art. 51 BauG enthaltenen Zonenvorschriften würden ein untrennbares Ganzes bilden, so dass sie den gleichen Anfechtungsregeln wie der Zonenplan unterstünden. Im Urteil 1P.193/1997 und 1P.195/1997 vom 5. September 1997 (E. 3) qualifizierte das Bundesgericht Art. 54 der Bau- und Zonenordnung von Winterthur, welcher die Möglichkeit der interzonalen Ausnutzungsverschiebung für das gesamte Baugebiet der Gemeinde regelte, als generell abstrakter Natur. Diese Vorschrift könne in einer unbestimmten Vielzahl von Fällen zur Anwendung gelangen, bedürfe der Konkretisierung durch Verfügung und unterliege der akzessorischen Überprüfung im Anwendungsfall (Zbl 100/1999 S. 218 ff., S. 223). In BGE 133 II 353 (E. 3.3) entschied das Bundesgericht, dass die von der umstrittenen Planungszone gesicherten Anordnungen des Nachtrags III des Baureglements der Stadt Will keine generell abstrakten Normen darstellen würden. Die in den Art. 47 Abs. 4 und 59a BauR vorgesehene Bauhöhen- und Grenzabstandsvorschriften seien mit dem Zonenplan der Stadt Will derart eng verbunden, dass man sie als Teile dieses Nutzungsplans betrachten müsse. Als solche seien sie vor Bundesgericht den Regeln über die Einzelaktanfechtung unterworfen.

3.3.2 Art. 21 BZR betreffend die ZöBA hat folgenden Wortlaut:

¹Die Zone für öffentlichen Bauten und Anlagen ist für Bauten und Anlagen der öffentlichen Hand bestimmt.

²Diesen Bauten und Anlagen sind solche gleichgestellt, die von einer privaten Bauherrschaft erstellt werden und der öffentlichen Nutzung dienen.

³Die Bauvorschriften werden vom Gemeinderat unter Berücksichtigung der öffentlichen und privaten Interessen von Fall zu Fall festgelegt.

⁴Die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen ist der Lärmempfindlichkeitsstufe II oder III zugewiesen."

Art. 21 Abs. 3 BZR bezieht sich ausschliesslich auf die ZöBA, welche auf dem Gebiet der ehemaligen Gemeinde B _____ ausgeschieden wurde. Sie kommt mithin nicht

in einer unbestimmten Vielzahl von Fällen zur Anwendung. Vorliegend werden jedoch keine Bauvorschriften festgelegt, vielmehr wird diese Kompetenz an den Gemeinderat delegiert. Besagter Abs. 3 ist derart offen formuliert, dass – anders als im oben erwähnten Fall mit der Quartierplanpflicht (BGE 106 1a 383) – auch das Verfahren nicht festgelegt wurde. Da Art. 21 Abs. 3 BZR keine detaillierten Vorschriften enthält, wird das nachfolgende Baubewilligungsverfahren nicht präjudiziert. Vor diesem Hintergrund ist eine vorfrageweise Überprüfung der umstrittenen Bestimmung zulässig. Nachfolgend ist Art. 21 Abs. 3 BZR auf seine Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit hin zu prüfen.

3.4

3.4.1 Die kantonalen Gerichte sind nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung verpflichtet, auf Verlangen eines Rechtsuchenden das anzuwendende kantonale Recht vorfrageweise auf seine Übereinstimmung mit der Bundesverfassung zu prüfen (akzessorische Normenkontrolle; vgl. BGE 127 I 185 E. 2 mit Hinweisen). Damit verbunden ist grundsätzlich auch die Pflicht der kantonalen Gerichte, als verfassungswidrig erkanntes kantonales Recht im Einzelfall nicht anzuwenden (TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. A., 2021, § 11 N. 506 mit Hinweisen). Im Rahmen der akzessorischen Normenkontrolle kann lediglich die Verfassungswidrigkeit einer zur Anwendung gebrachten kantonalen Norm mittels Beschwerde gegen einen Einzelakt gerügt werden (BGE 133 I 1 E. 5.1; 128 I 102 E. 3; vgl. SCHIESSER, Die akzessorische Prüfung, Diss., 1984, S. 21 ff. mit Hinweisen). Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist dabei die Verfassungsmässigkeit der beanstandeten Norm nicht auf alle möglichen Konstellationen hin, sondern nur unter dem Gesichtswinkel des konkreten Falles zu überprüfen, und wenn sich die Rüge als begründet erweist, wird nicht die beanstandete Norm als solche, sondern lediglich der gestützt auf sie ergangene Anwendungsakt aufgehoben (BGE 133 I 1 E. 5.1; 131 I 272 E. 3.1; 128 I 102 E. 3; Bundesgerichtsurteil 6B_623/2018 vom 22. August 2018 E. 1.2.2). Bei der akzessorischen Normenkontrolle prüft die Beschwerdeinstanz vorfrageweise, ob der Rechtssatz, auf den sich die Verfügung stützt, gegen übergeordnetes Recht verstösst (KIENER / RÜTSCHKE / KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. A., 2021, N. 1760). Folglich kann neben der Verfassungsmässigkeit auch die Gesetzesmässigkeit überprüft werden, wenn die entsprechende Norm höherrangig ist.

3.4.2 Nach dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit bedarf jedes staatliche Handeln einer gesetzlichen Grundlage (Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]). Das Legalitätsprinzip besagt, dass

ein staatlicher Akt sich auf eine materiellgesetzliche Grundlage stützen muss, die hinreichend bestimmt und vom staatsrechtlich hierfür zuständigen Organ erlassen worden ist (BGE 141 II 169 E. 3.1). Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit lässt sich nicht abstrakt festlegen, sondern hängt unter anderem von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, von der Komplexität und der Vorhersehbarkeit der im Einzelfall erforderlichen Entscheidung, von den Normadressaten, von der Schwere des Eingriffs in Verfassungsrechte und von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab (Bundesgerichtsurteil 2C_578/2018 vom 4. Februar 2019 E. 4.1 mit Hinweisen).

3.4.3 Die Urversammlung ist gemäss kantonaler Gesetzgebung das zuständige Organ für den Erlass von Zonenplänen und Reglementen (Art. 36 Abs. 2 kRPG), welche vom Gemeinderat ausgearbeitet werden (vgl. auch E. 3.1). Die Gemeinden bestimmen in einem Zonen- und Baureglement die innerhalb der verschiedenen Zonen zulässigen Nutzungen (Art. 13 Abs. 1 kRPG). Gemäss Abs. 2 bestimmt das Reglement u. a. namentlich die Art und das Ausmass der baulichen Nutzung (lit. a); die Bauabstände und die Möglichkeit der geschlossenen Bauweise (lit. b); die Erschliessung (lit. c); die Gestalt und Form der Bauten (lit. d); die Anordnung und Gestaltung der Aussenräume (lit. e); und den Landschaft-, Ortsbild- und Objektschutz (lit. f). Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden verfügen über einen erheblichen Ermessensspielraum, namentlich bei der Erfüllung von raumwirksamen Aufgaben (vgl. Art. 2 Abs. 3 RPG; Bundesgerichtsurteil 1C_760/2021 vom 24. Januar 2023 E. 5.2). Dabei muss die vom Nutzungsplan geschaffene rechtliche Situation definitiv sein. Es ist deshalb nicht zulässig, im Nutzungsplan eine Massnahme zu ergreifen, deren genaue Tragweite erst später umschrieben wird. Die Rechtslage muss klar und eindeutig sein (MOOR, in Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, 2010, N. 29 zu Art. 14). Mit der Zonenplanung wird die zweckmässige Nutzung des Bodens durch verbindliches örtliches Festlegen der je zugelassenen Bodenverwendung geregelt. «Inhaltsleere» Nutzungspläne sind unzulässig, wobei der Präzisionsgrad freilich von der Art der ausgeschiedenen Zone abhängt und nicht pauschal bestimmt werden kann (WALDMANN / HÄNNI, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, 2006, N. 25 zu Art. 2 RPG). Müssen bestimmte Entscheidungen über die zulässige Bodennutzung im Zeitpunkt des Planerlasses dennoch offenbleiben oder drängen sich vorübergehende Anordnungen auf, so sind die hierfür bereitgestellten Instrumente einzusetzen, nämlich die besonderen Nutzungszonen nach Art. 18 Abs. 2 RPG oder Planungszonen nach Art. 27 RPG (TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, 2019, N. 62 zu Art. 2 RPG).

3.4.4 GSPONER erachtet eine Delegation der Rechtssetzungsbefugnisse von Bauvorschriften in einer ZöBA an den Gemeinderat als gerechtfertigt (GSPONER, Die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, Diss., 2000, S. 137). Das Bundesgericht befasste sich im Urteil 1C_449/2015 vom 25. Februar 2016 mit einem ähnlich gelagerten Fall wie dem Vorliegenden: Das oberste Gericht überprüfte im Rahmen der Beurteilung einer Baubewilligung betreffend einer in der ZöBA gelegen Fernwärmezentrale die Zulässigkeit einer Bauvorschrift (Art. 13 Abs. 2 der Bauordnung der politischen Gemeinde St. Gallen). Es führte Folgendes aus:

"4.2.1 Art. 13 BO/St. Gallen bestimmt, dass die Zahl der Geschosse, die Gebäudehöhe, die Gebäudelänge, die Gebäudetiefe sowie der grosse und der kleine Grenzabstand für die einzelnen Zonen gemäss der Tabelle im Anhang geregelt werden (Abs. 1). In Zonen, für welche die Tabelle keine Regelung enthält und für welche keine Sonderbauvorschriften erlassen worden sind, werden die Grundmasse und Gestaltungsanforderungen unter Berücksichtigung der öffentlichen und privaten Interessen im Einzelfall festgelegt. Gegenüber benachbarten Zonen gelten mindestens die Abstände der angrenzenden Bauklassen (Abs. 2).

4.2.2. Die Tabelle zu Art. 13 BO/St. Gallen gemäss Anhang enthält für die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen keine Regelung und es wurden vorliegend keine Sonderbauvorschriften erlassen. Anwendung findet folglich Art. 13 Abs. 2 BO/St. Gallen. Gegenüber dem der Wohnzone W4a zugehörigen Grundstück der Beschwerdeführerin gilt ein grosser Grenzabstand von 10 m (vgl. Tabelle zu Art. 13 BO/St. Gallen gemäss Anhang BO/St. Gallen). Dieser ist unbestrittenermassen eingehalten. Die Grundmasse des geplanten Gebäudes (Geschosszahl, Gebäudehöhe, -länge und -tiefe) sind alsdann unter Berücksichtigung der öffentlichen und privaten Interessen im Einzelfall festzulegen. Zu prüfen ist vorab, ob diese Bestimmung, wie von der Beschwerdeführerin vorgebracht, gegen das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) verstösst.

4.3.

4.3.1. Die Vorinstanz hat erwogen, die Unterschiedlichkeit der möglichen Nutzungsarten in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen bedinge eine offene Regelung ohne Bauklassen und detaillierte Nutzungsbestimmungen. Die Norm sei genügend bestimmt, da die Abstandsvorschriften der benachbarten Bauklassen als anwendbar erklärt würden und zudem in jedem Fall öffentliche und private Interessen zu berücksichtigen seien.

4.3.2. Diese Ausführungen verletzen kein Bundesrecht.

Art. 13 Abs. 2 BO/St. Gallen enthält eine klare Regelung des Grenzabstands, indem die Abstandsvorschriften der benachbarten Bauklassen für anwendbar erklärt werden. Im Übrigen ist die Vorschrift offen gefasst. Nach der bundesgerichtlichen Praxis ist es indes zulässig, die Bauvorschriften in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen offen zu umschreiben, da die öffentlichen Nutzungsarten sehr unterschiedlich sein können (z.B. Schulhaus, Spital, Kehrlichtverbrennungsanlage usw.). In einem die Gemeinde Arosa betreffenden Fall erwog das Bundesgericht, das kommunale Baugesetz sehe für die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen keine fest definierten Kennzahlen für die maximale Ausnutzungsziffer sowie für die Gebäudehöhe und -länge vor, sondern bestimme einzig, dass die Vorschriften der angrenzenden Zonen angemessen zu berücksichtigen seien. Der Gemeinde stehe insoweit ein

gewisser Spielraum zu, der pflichtgemäss und willkürfrei auszuüben sei. Dies habe die Gemeinde getan. Das Projekt (ein Pflegeheim) sei hinsichtlich der Gebäudemasse nicht unhaltbar (vgl. Urteil 1C_234/2012 vom 29. August 2012 E. 4.5 mit Hinweisen; siehe auch nachfolgend E. 4.5.2).

Ausgehend von der dargestellten bundesgerichtlichen Praxis, welche in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen offene Regelungen als zulässig erachtet, verletzt auch die vorliegend zu beurteilende Bestimmung von Art. 13 Abs. 2 BO/St. Gallen kein Bundesrecht. Indem die Abstandsvorschriften der benachbarten Bauklassen für anwendbar erklärt werden und die Baubehörde zur Berücksichtigung der öffentlichen und privaten Interessen verpflichtet wird, ist dem Bestimmtheitsanfordernis bzw. dem Legalitätsprinzip nach Art. 5 Abs. 1 BV Genüge getan."

Offen umschriebene Bauvorschriften sind in der ZöBA mithin grundsätzlich zulässig. Nebenbei sei erwähnt, dass das Bundesgericht im soeben zitierten Urteil die Zulässigkeit der Bestimmung (konkrete Normenkontrolle) überprüft hat.

Der Gemeinderat legt gemäss dem vorliegend umstrittenen Art. 21 Abs. 3 BZR die Bauvorschriften unter Berücksichtigung der öffentlichen und privaten Interessen von Fall zu Fall für Bauvorhaben in der ZöBA fest. Die ZöBA fehlt in der Tabelle zu den Zonenvorschriften (vgl. Anhang A zum BZR) gänzlich. Das BZR definiert für die ZöBA – mit Ausnahme des Grenzabstands (Art. 58 BZR) – die zulässigen Hauptdimensionen nicht. Dies wird gemäss Art. 21 Abs. 3 BZR an den Gemeinderat delegiert. Letzterer ist mithin befugt, die Bauvorschriften im Rahmen der Prüfung eines konkreten Bauvorhabens festzulegen.

3.4.5 Der Grenzabstand (Art. 58 BZR) ist vorliegend auch in der ZöBA einzuhalten. Gleich wie im Urteil 1C_449/2015 ist der Gemeinderat ferner zur Berücksichtigung der öffentlichen und privaten Interessen verpflichtet (Art. 21 Abs. 3 BZR). Das Kantonsgericht kommt vor diesem Hintergrund zum Schluss, dass die umstrittene Bestimmung (Art. 21 Abs. 3 BZR) das Legalitätsprinzip nicht verletzt. Folglich ist der Gemeinderat befugt, für die ZöBA Bauvorschriften festzulegen. Nachfolgend ist konsequenterweise zu überprüfen, ob der Gemeinderat in casu entsprechende Bauvorschriften festgelegt hat.

3.5

3.5.1 Dem Gemeinderat wird ein grosser Ermessensspielraum eingeräumt, indem er die Bauvorschriften unter Berücksichtigung der öffentlichen und privaten Interessen im Einzelfall festlegen kann. Dennoch soll damit dem Gemeinwesen als Bauherrin nicht die grösstmögliche Freiheit verschafft werden. Mittels der Festlegung von materiellen Leitplanken, die es bei der Bestimmung der Bauvorschriften einer ZöBA zu berücksichtigen gilt, wird der Ermessensspielraum der kommunalen Baubehörde begrenzt (GSPONER,

a.a.O., S. 137 f.). Der Gemeinderat ist mithin in seinem Ermessen nicht gänzlich frei. Vielmehr hat sich der Gemeinderat an den allgemeinen Bestimmungen der Bau- und Zonenordnung, dem Nutzungsziel der ZöBA, der Referenzzone, den Vorschriften der Nachbarzone, den baulichen Charakteristiken des Quartiers sowie den nachbarlichen und öffentlichen Interessen zu orientieren, um sein Ermessen pflichtgemäss auszuüben (GSPONER, a.a.O., S. 139 ff.; Verwaltungsgerichtsurteil des Kantons Zug V 2016 43 vom 30. Mai 2017 E. 4cc).

3.5.2 Der Beschwerdeführer verweist mit Recht auf die Tatsache, dass der Gemeinderat im konkreten Fall keine Bauvorschriften erlassen hat. In den Akten befindet sich kein entsprechender Gemeinderatsbeschluss, welcher Regeln für die sich in der ZöBA befindenden Baugesuchsparzellen festlegt. Da vorliegend nicht der Gemeinderat sondern die KBK die zuständige Baubewilligungsbehörde ist, konnte er die Bauvorschriften auch nicht im Rahmen der Prüfung des konkreten Bauvorhabens festlegen. Dasselbe gilt für die Ausarbeitung des Bauvorhabens: Baugesuchstellerin ist die Stiftung Y _____ – und nicht die Gemeinde, resp. deren Gemeinderat. Mithin fehlen für die ZöBA Bauvorschriften. Ob der Gemeinderat bewusst auf den Erlass von Bauvorschriften verzichtet hat, spielt keine Rolle, da der Gesetzgeber den Erlass von Bauvorschriften (Art. 21 Abs. 3 BZR) explizit vorgesehen hat. Nachfolgend ist somit zu prüfen, wie es sich – bei gänzlichem Fehlen von Bauvorschriften für die ZöBA – verhält.

3.6

3.6.1 Der kommunale Gesetzgeber (bzw. der mittels Delegation beauftragte Gemeinderat) ist nicht verpflichtet, in der ZöBA ausdrücklich eine maximale Anzahl Vollgeschosse und eine maximale Gebäudehöhe vorzusehen. Bei Fehlen solcher Bestimmungen haben jedoch, laut Rechtsprechung des Kantonsgerichts, die in dieser Zone zu erstellenden Gebäude hinsichtlich Geschoszahl und Gebäudehöhe nicht allzu wesentlich von den umliegenden Gebäuden abzuweichen und dürfen das Ortsbild nicht verunstalten (Kantonsgerichtsurteil A1 2013 235, S. 7; die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde wies das Bundesgericht mit Urteil 1C_817/2013 vom 21. März 2014 ab). Dies gilt auch hinsichtlich der Gebäudegrundmasse. Derlei statuiert Art. 52 Abs. 2 BZR, wonach sämtliche Hoch- und Tiefbauten in die Umgebung einzuordnen sind. Es ist zu prüfen, ob diese Rechtsprechung bestätigt werden kann.

3.6.2 Im Urteil 1C_234/2012 vom 29. August 2012 (E. 4.5) in Sachen Gemeinde Arosa kam das Bundesgericht zum Schluss, das Projekt sei hinsichtlich der Gebäudemasse nicht unhaltbar. Das Bundesgericht erwog, die vorgesehene Gebäudelänge von 60,98 m und die geplante Gebäudehöhe von 16,02 m (in einer Gebäudeecke) berücksichtigten

die in der angrenzenden Dorfzone geltenden Vorschriften (Gebäudelänge von höchstens 50 m und Gebäudehöhe von maximal 13,90 m) angemessen (Bundesgerichtsurteil 1C_449/2015 vom 25. Februar 2016 E. 4.5.2). Auch im Urteil 1C_449/2015 vom 25. Februar 2016 (E. 4.5.2), in welchem die Grundmasse einer Fernwärmezentrale zu beurteilen waren, erwog das Bundesgericht, dass sich die Abweichungen von der angrenzenden Zone (Wohnzone W4a) in einem ähnlichen Rahmen wie im soeben erwähnten Fall 1C_234/2012 bewegen würden (Gebäudelänge 49,3 m statt 40 m; Gebäudetiefe 19,3 m statt 14 m; massgebliche Gebäudehöhe 14,66 m statt 14,5 m). Entscheidend falle ins Gewicht, dass die Ausmasse der Fernwärmezentrale im Wesentlichen technisch bedingt seien und sich das projektierte Gebäude mit der bestehenden Bausubstanz und der Umgebung verträge.

Es liegt kein Grund vor, von der bisherigen Walliser Rechtsprechung abzuweichen.

3.6.3 Die Baugesuchsparzelle Nr. xxx1 grenzt im Westen an die Dorfkernzone (Art. 9 BZR) und im Süden an die Wohnzone Unnerfeld (Art. 13 BZR). In diesen beiden Zonen dürfen Gebäude mit den maximalen Grundmassen 12 m x 14 m erstellt werden (vgl. Art. 65 BZR sowie Anhang A). Das geplante Wohngebäude weist eine Gebäudelänge von 29.41 m und eine Gebäudebreite von 12.34 m auf. Das Gesundheitszentrum ist mit einer Gebäudelänge von 31.51 m und einer Gebäudebreite von 13.35 m projektiert (S. 12). Die Abweichungen sind im konkreten Fall – anders als in den beiden oben erwähnten Fällen (vgl. E. 3.6.2) – erheblich. Die Gebäudelänge wird sowohl für das Wohngebäude als auch das Gesundheitszentrum um mehr als das Doppelte überschritten. Die Abweichungen von den in den angrenzenden Zonen zugelassenen Hauptdimensionen überschreiten in casu das Mass des Zulässigen. Unter diesem Gesichtswinkel erweist sich die Beschwerde als begründet.

3.6.4 Selbst wenn man davon ausgehen wollte, vorliegend seien die Bauvorschriften im Rahmen der Ausarbeitung des Bauvorhabens vom Gemeinderat implizit festgelegt worden, müsste das Rechtsmittel gutgeheissen werden. Diesfalls käme das vorliegend urteilende Gericht zum Schluss, dass mit der Festsetzung der Gebäudelänge um mehr als das Doppelte des in den Nachbarzonen zulässige Mass der Ermessensspielraum der Baubewilligungsbehörde überschritten worden wäre. Es ginge nicht an, dass mit von der Grundnutzungsordnung vorgenommenen Abweichungen, die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts entleert werden könnte (vgl. dazu Bundesgerichtsurteil 1C_328/2020 vom 22. März 2022 E 3.4.5 betreffend einen Gestaltungsplan). Würde ein Gemeinderat derart von den Hauptdimensionen der angrenzenden Zonen abweichen wollen, fiel dies in die Kompetenz der Urversammlung.

3.7 Hinzu kommt, dass sich die Baugesuchsparzelle Nr. xxx1 im Geltungsbereich des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) befindet (S. 469), wie der nachfolgende Kartenausschnitt zeigt:

Die Baugesuchsparzelle (vom Kantonsgericht eingefügte blaue Markierung) ist der Umgebungszone VII (Aufnahmekategorie ab: unerlässlicher bzw. empfindlicher Teil des Ortsbilds) mit Erhaltungsziel a zugewiesen. Als Zielvorgabe definiert das ISOS in diesem Perimeter das Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche. Grundsätzlich gilt der Perimeter nicht als Baugebiet und sogar standortgebundene Bauten sollen strengen Gestaltungsvorschriften unterliegen. Das Inventarblatt zur (ehemaligen) Gemeinde B _____ sieht Folgendes vor: *Im Osten legt sich zwischen die neuen Quartiere und den Dorfkern ein von Wiesen und Gärten geprägter Freiraum, der für die Ablesbarkeit der einzelnen Ortsteile und als Pufferzone gegen die Neubauten hin von grosser Bedeutung ist (VII). Er lässt zudem das stattliche Schiff der Pfarrkirche gut zur Geltung kommen (S. 393).* Die Empfehlungen des Inventarblatts halten sodann fest, dass auf das Überbauen der Umgebungen I, II, III und VII verzichtet werden könne, da der Ort genügend Neubaubereiche besitze.

3.7.1 Beim ISOS handelt es sich um ein Inventar des Bundes von Objekten mit nationaler Bedeutung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451). Durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Diese Schutzbestimmung gilt indes lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in unmittelbarer Weise (vgl. Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 NHG). Soweit keine solche in Frage steht, wird der Schutz von Ortsbildern vorab durch kantonales Recht gewährleistet. Die Bundesinventare sind diesfalls nur (aber immerhin) bei der Nutzungsplanung, bei der Auslegung unbestimmter Begriffe des Baurechts sowie bei im Einzelfall erforderlichen Interessenabwägungen zu berücksichtigen. Dies gilt namentlich bei der Anwendung von ästhetischen Generalklauseln (sog. mittelbare Anwendung des ISOS; Bundesgerichtsurteile 1C_265/2022 vom 24. April 2023 E. 2.2; 1C_58/2021 vom

27. Juli 2023 E. 4.1; 1C_459/2020 vom 27. Oktober 2022 E. 3; 1C_635/2018 vom 31. März 2020 E. 3.1.2). Das BZR nimmt gemäss Art. 35 auf «ISOS-Gebiete» Bezug. Art. 52 Abs. 2 BZR fordert beim Bau den Schutz des einmaligen Charakters des Ortsbildes.

3.7.2 Das ISOS ist in casu – da keine Bundesaufgabe vorliegt – lediglich mittelbar anwendbar: Der Gemeinderat muss bei der Festlegung der Bauvorschriften die Schutzziele des ISOS (Erhaltungsziel a: kein Baugebiet, strenge Gestaltungsvorschriften für standortgebundene Bauten) in die Interessenabwägung miteinbeziehen, was sich auch aus dem BZR ergibt. Die kommunale Exekutive hat es jedoch – wie bereits erwähnt (vgl. E. 3.3) – unterlassen, Bauvorschriften – die auch den Schutzinteressen des ISOS Rechnung tragen würden – festzulegen. Der Gemeinderat durfte die Festlegung von Bauvorschriften umso weniger unterlassen, zumal sich die Baugesuchsparzelle Nr. xxx1 im Geltungsbereich des ISOS befindet. Eine eigentliche Interessensabwägung hat folglich nicht stattgefunden.

3.7.3 Das NHG enthält keine förmlichen Anforderungen, wie den Anliegen des ISOS Rechnung zu tragen ist. In materieller Hinsicht bedeutet eine hinreichende Berücksichtigung des ISOS, dass die einzelnen Einträge zu beachten und gegen allfällige entgegenstehende Interessen wie etwa das Bedürfnis nach Wohnraum und den Grundsatz der inneren Verdichtung (Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} und Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG) abzuwägen sind. Es genügt dabei nicht, wenn die ISOS-Einträge nur wiederholt werden; vielmehr müssen sie ernsthaft in die Überlegungen einbezogen werden. Auch reicht es nicht aus, die entgegenstehenden Interessen bloss generell anzurufen, sondern es muss geprüft werden, welches Gewicht ihnen unter den jeweiligen konkreten Umständen zukommt (Bundesgerichtsurteile 1C_459/2020 vom 27. Oktober 2022 E. 4.3; 1C_328/2020 vom 22. März 2022 E. 3.5.1). Die Rechtsmittelinstanz darf nicht allein das Abwägungsergebnis beurteilen. Gerade bei der von offenen Normen geprägten Nutzungsplanung wirkt die Interessenabwägung selbst rechtsbildend. Zur Überprüfung der Richtigkeit des Entscheidungsinhalts ist daher grundsätzlich die Interessenabwägung, die zu dieser Entscheidung geführt hat, massgeblich einzubeziehen. Dies bedingt, dass die zuständige Behörde die wesentlichen Schritte ihrer Interessenabwägung (Ermittlung, Beurteilung und Optimierung der Interessen) offenlegt (Bundesgerichtsurteil 1C_328/2020 vom 22. März 2022 E. 3.4.3 mit Hinweisen). Die Ermittlung der Interessen schliesst einen Selektionsvorgang mit ein. Es sind nur die "relevanten" Interessen zu ermitteln (Art. 3 Abs. 1 lit. a Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV; SR 700.1]), d.h. nur diejenigen, die

aus rechtlicher und tatsächlicher Sicht für das Vorhaben bedeutsam sind. In einem zweiten Schritt sind die ermittelten Interessen zu bewerten und zu gewichten. Interessen, die sich in der Beurteilung als nebensächlich erwiesen haben, dürfen für den letzten Schritt, dem Abwägen der ermittelten und bewerteten Interessen, aus der Argumentation entlassen werden (Bundesgerichtsurteil 1C_75/2023 vom 15. August 2024 E. 6.1).

3.7.4 Die KBK hielt in der Baubewilligungsverfügung (S. 100) fest, dass die Gesuchstellerin bei der Ausarbeitung des Projekts darauf bedacht war, den Anliegen des Ortsbildschutzes Rechnung zu tragen. So sei das Projekt im Rahmen eines Wettbewerbs entwickelt worden, wobei die Bestimmungen der Projektaufgabe ein eigenes Kapitel hinsichtlich ISOS mit Vorgaben der kantonalen Fachdienststelle beinhaltet habe. Weiter seien die Pläne aufgrund der Beurteilung der DIB überarbeitet worden. Letztgenannte habe sich am 21. August 2022 positiv zum angepassten Projekt geäußert und dieses als mit dem ISOS vereinbar beurteilt. Die Interessen des Heimat- bzw. Ortsbildschutzes seien im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens mithin berücksichtigt worden. Es seien keine Gründe ersichtlich, von der Einschätzung der kantonalen Fachdienststelle abzuweichen. Dem Interesse des Heimat- bzw. Ortsbildschutzes stehe das öffentliche Interesse der Gesuchstellerin und der Gemeinde an der Gewährleistung einer medizinischen Grundversorgung der Region gegenüber: Die Sicherstellung der medizinischen Grundversorgung stelle aufgrund des fortgeschrittenen Alters der beiden in B _____ praktizierenden Hausärzte eine Herausforderung für die Gemeinde und die Region dar. Die Gemeinden Z _____ und A _____ beabsichtigen diese Herausforderung mit dem vorliegenden Bauprojekt nicht nur kurzfristig, sondern nachhaltig anzugehen und den befürchteten Verlust der medizinischen Versorgung vor Ort zu verhindern. Vor dem Hintergrund dieser für die Region wesentlichen öffentlichen Interessen, werde das ISOS im Rahmen der Baubewilligung, welche keine Bundesaufgabe darstelle, genügend berücksichtigt und seinen Schutzbestimmungen werde durch die verlangten Projektänderungen gebührend Rechnung getragen.

3.7.5 Die Standortanalyse (S. 414-421) vom 12. Oktober 2018 der C _____ AG vergleicht die beiden Orte B _____ und D _____, wobei zehn Faktoren in einer Vergleichsmatrix berücksichtigt wurden. Die Verfasser der Standortanalyse empfehlen, den Standort B _____ für die Erstellung eines Gesundheitszentrums für die Region Z _____ zu wählen. Das Kriterium Nr. 3 (Baurecht, Raumplanung) sieht für B _____ in der tabellarischen Auflistung Folgendes vor: *Keine Umzonung notwendig. Aus raumplanerischer Sicht ideal, Parzelle liegt zentral im bestehenden Siedlungsgebiet.* Dem Kriterium Nr. 7 (Ausbau und Entwicklungspotential) ist für B _____ zu

entnehmen: *Bestehende Parzelle lässt eine spätere bauliche Entwicklung zu. Südöstlicher Parzellenbereich kann abparzelliert werden.* Die Tatsache, dass für den Standort B _____ der ISOS-Eintrag mit dem Erhaltungsziel a (Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche, insbesondere: kein Baugebiet) gilt, blieb in der Standortanalyse unerwähnt. Dies darf jedoch, auch wenn die öffentliche Gesundheit ein erhebliches öffentliches Interesse darstellt, nicht ausser Acht gelassen werden.

3.7.6 Wie die KBK in der angefochtenen Baubewilligung zu Recht darauf hinweist, wurde im Rahmen des Projektwettbewerbs für das Gesundheitszentrum auch das ISOS thematisiert. Die bauliche Entwicklung des Wettbewerbsperimeters hätte laut Jurybericht vom 12. Dezember 2019 in Berücksichtigung der Empfehlungen des ISOS im Rahmen der aktuellen Überlegungen primär auf der östlichen Hälfte der Parzelle Nr. xxx1 angestrebt werden sollen. Weiter ist dem Jurybericht diesbezüglich Folgendes zu entnehmen: *Die Bebauungsstruktur des Ortes würde in der Folge zu den Nachbarparzellen im Osten und Süden des Wettbewerbsperimeters verdichtet und würde den Abstand zum historischen Ortsrand respektvoll wahren. Mit einem angepassten Regelmass (Volumen, Dimensionen, Abstände) kann der Architekturwettbewerb zu einer ortsbildverträglichen Lösung führen* (Jurybericht vom 12. Dezember 2019, S. 13). Das umstrittene Bauvorhaben wurde aber – entgegen den Überlegungen des Projektwettbewerbs – nicht auf der östlichen Hälfte der Parzelle Nr. xxx1 projektiert, sondern auf der Westlichen. Der Situationsplan zeigt folgendes Bild:

Das Gesundheitszentrum würde gemäss den bewilligten Plänen dem geschützten alten Dorfkern – anstatt der neuen Dorfstruktur – angegliedert.

3.7.7 Die DIB hat am 19. November 2021 eine negative Stellungnahme zum nachgesuchten Bauvorhaben abgegeben (S. 162-165), was zu einer Projektänderung durch die Stiftung Y _____ führte. Die darauf folgende positive Vormeinung der DIB vom 21. August 2022 (Beleg Nr. 28) fiel im Vergleich zur ersten negativen Darlegung vom 19. November 2021 knapper aus. Die Zustimmung wurde erteilt, da einerseits die beiden

Baukörper redimensioniert (Reduktion des Wohngebäudes von 36.56 m auf 29.41 m und des Gesundheitszentrums von 34.99 m auf 31.51 m) und die Zufahrt zur Einstellhalle offen gestaltet wurde und andererseits die Fassadengestaltung und Materialisierung des Gesundheitszentrums angepasst wurden.

Inwiefern durch die erwähnte Reduktion der einzelnen Bauvolumina das vom ISOS festgelegte Erhaltungsziel a (Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche als primäre Vorgabe; kein Baugebiet) genügend berücksichtigt wurde, geht aus der neuerlichen Vormeinung allerdings nicht hervor. Auch hier fehlt eine Interessenabwägung.

3.7.8 Das umstrittene Bauprojekt (zwei grosse Gebäude) steht in deutlichem Widerspruch zu den ISOS-Schutzbestimmungen (Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche; kein Baugebiet, strenge Gestaltungsvorschriften für standortgebundene Bauten), so dass eine detaillierte Interessenabwägung unumgänglich ist. Eine solche ist aus den Akten nicht zu erkennen. Auch die Baubewilligungsbehörde (KBK) hat keine Interessenabwägung vorgenommen. Sie verweist in Bezug auf den Heimat- bzw. Ortsbildschutz auf den Projektwettbewerb sowie die positive Vormeinung der DIB, ohne aber die Abwägung vorzunehmen. Die KBK hat sich mithin zu wenig mit dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung der Freifläche auseinandergesetzt und dies mit anderen Interessen abgewogen.

3.7.9 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass mangels einer umfassenden Interessenabwägung die Beschwerde auch in diesem Punkt gutzuheissen ist.

3.8 Die Beschwerde ist mithin aus mehreren Gründen gutzuheissen: Zum Einen hat der Gemeinderat entgegen dem expliziten Wortlaut von Art. 21 Abs. 3 BZR keine Bauvorschriften erlassen und das umstrittene Bauvorhaben weicht hinsichtlich der Hauptdimensionen vom zulässigen Mass der angrenzenden Zonen wesentlich ab (E. 3.6.3). Zum Anderen wurden die durch das ISOS verkörperten öffentlichen Interessen nicht (rechtsgenügend) in einer umfassenden Interessenabwägung berücksichtigt (E. 3.7.8). Es erübrigt sich, auf die übrigen Rügen des Beschwerdeführers näher einzugehen. Der angefochtene Staatsratsentscheid vom 28. Februar 2024 ist vor diesem Hintergrund aufzuheben.

4.

4.1 Nach dem Gesagten wird die Beschwerde gutgeheissen. Bei diesem Verfahrensausgang gilt der Beschwerdeführer als obsiegend, mit den entsprechenden Folgen für die Tragung der Kosten und für die Zusprechung einer Parteientschädigung.

4.2 Im Beschwerdeverfahren hat in der Regel die unterliegende Partei die Kosten zu tragen (Art. 89 Abs. 1 VVRG). Ausnahmsweise können diese ganz oder teilweise erlassen werden (Art. 89 Abs. 2 VVRG). Den Behörden des Bundes, des Kantons und der Gemeinden, die in ihrem amtlichen Wirkungskreis und ohne dass es sich um ihr Vermögensinteresse handelt, als Parteien oder Vorinstanzen in einem Verfahren auftreten, werden in der Regel keine Kosten auferlegt (Art. 89 Abs. 4 VVRG). Die Beschwerdegegnerin wird von dieser Grundregel nicht erfasst, weshalb sie 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 Gerichtskosten 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. 280.00 und Fr. 5'000.00 (Art. 25 GTar). Aufgrund der Bedeutung des Falles sowie seines Umfangs und Schwierigkeitsgrads wird die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 1'500.00 festgesetzt und der Beschwerdegegnerin auferlegt. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'500.00 wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.

4.3 Die Beschwerdeinstanz gewährt der ganz oder teilweise obsiegenden Partei auf Begehren die Rückerstattung der notwendigen Kosten, die ihr entstanden sind (Art. 91 Abs. 1 VVRG). Die Entschädigung wird im Dispositiv beziffert und der Staats- oder Gemeindekasse auferlegt, soweit sie aus Billigkeitsgründen nicht der unterliegenden Partei auferlegt werden kann (Art. 91 Abs. 2 VVRG). Diese ist global festzusetzen und umfasst die Entschädigung an die berechnete Partei sowie ihre Anwaltskosten (Art. 4 GTar), die in Anwendung der Art. 27 ff. GTar festzusetzen sind und im Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren zwischen Fr. 1'100.00 und Fr. 11'000.00 betragen (Art. 39 GTar). Aufgrund des Umfangs, des geschätzten Aufwands, der Bedeutung und der Schwierigkeit des Falles wird dem anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer für das Verfahren vor dem Kantonsgericht eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 2'500.00 zugesprochen, welche von der Beschwerdegegnerin zu tragen ist.

Demnach erkennt das Kantonsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und der angefochtene Staatsratsentscheid vom 28. Februar 2024 wird aufgehoben.
2. Die Gerichtskosten von Fr. 1'500.00 werden der Stiftung Y _____ auferlegt. X _____ erhält den geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'500.00 zurückerstattet.
3. Die Stiftung Y _____ schuldet X _____ eine Parteientschädigung von Fr. 2'500.00.
4. Das Urteil wird X _____, der Stiftung Y _____, der Einwohnergemeinde Z _____ und dem Staatsrat des Kantons Wallis schriftlich mitgeteilt.

Sitten, 19. Februar 2025