

A1 21 36

URTEIL vom 12. 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

X _____, vertreten durch Rechtsanwalt M _____, ,

gegen

Staatsrat des Kantons Wallis, 1950 Sitten,

EINWOHNERGEMEINDE A _____, vertreten durch Rechtsanwalt N _____,

(Bauwesen)

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid vom 13. Januar 2021.

Sachverhalt

A. X _____ reichte am 12. Dezember 2017 bei der Gemeinde A _____ (fortan Gemeinde) ein Baugesuch für den Neubau von zwei Einfamilienhäusern auf der Parzelle GBV Nr. xxx, Plan Nr. xxx, im Orte genannt "B _____" ein. Die Gemeinde wies das Baugesuch mit Verfügung vom 25. September 2019 ab, da die Erschliessung der Bauparzelle nicht sichergestellt sei.

B. Gegen diese Verfügung der Gemeinde erhob X _____ am 23. Oktober 2019 Beschwerde beim Staatsrat. Am 13. Januar 2021 wies der Staatsrat die Beschwerde ab. Er führte aus, die Gemeinde habe den Bauabschlag mit Recht verfügt, da die Parzelle Nr. xx1 nicht genügend erschlossen sei.

C. Gegen den Entscheid des Staatsrates erhob die X _____ (Beschwerdeführerin) am 18. Februar 2021 Verwaltungsgerichtsbeschwerde bei der öffentlichrechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts und stellte folgende Rechtsbegehren:

- "1. Die Beschwerde sei gutzuheissen und der negative Bauentscheid der Gemeinde A _____ vom 25. September 2019 sei aufzuheben und es sei die Baubewilligung zu erteilen.
2. Eventualiter sei die Beschwerde gutzuheissen und die Sache zur Neuurteilung an die Gemeinde zurückzuweisen.
3. Sämtliche Kosten von Verfahren und des Entscheids gehen zulasten der Gemeinde A _____.
4. Die Gemeinde A _____ bezahle der Beschwerdeführerin eine angemessene Parteientschädigung."

Die Beschwerdeführerin legte dar, ihre Parzelle Nr. xx1 befinde sich in der Wohnzone W2-A im Ballungszentrum "B _____". Die benachbarten Parzellen seien weitgehend überbaut. Die Parzelle verfüge über zwei Zufahrtsstrassen, eine über die Privatstrasse B _____ (Parzelle Nr. xx2) und eine über die C-strasse (Parzelle Nr. xx3). Überdies könne die Bauparzelle auch über die Parzelle Nr. xx4 im Miteigentum der Beschwerdeführerin erschlossen werden. Es sei nicht verständlich, weshalb die Gemeinde eine Zufahrt einzig über die B-strasse vorsehe, auf dem Situationsplan des Baudossiers sei auch die C-strasse als Zufahrt aufgeführt. Weshalb die Gemeinde die C-strasse nicht berücksichtigt habe, könne der Begründung der Gemeinde nicht entnommen werden. Der Anspruch auf rechtliches Gehör sei verletzt worden, was der Staatsrat verkannt habe.

Die Beschwerdeführerin argumentierte, weder der Kanton noch die Gemeinde hätten weitere Voraussetzungen im Hinblick auf die Erschliessung erlassen, die Anforderungen an die Erschliessung seien einzig nach Art. 19 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die

Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) zu beurteilen. Auf der Parzelle Nr. xx1 seien zwei Wohnhäuser geplant, es sei mit einer eher geringen Zusatznutzung der Zufahrtsstrassen zu rechnen. Das Grundstück sei über die C-strasse und über die B-strasse zu erreichen, der Verkehrsfluss werde nicht behindert und es würden keine öffentlichen Interessen gefährdet. Die Anforderungen an eine hinreichende Zufahrt sei durch die beiden Strassen erfüllt. Im Falle der C-strasse liege das Problem darin, dass die Erschliessung der Bauzone über eine Strasse im Nichtbaugebiet nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung grundsätzlich nur dann in Betracht komme, wenn es keine andere Möglichkeit zur Erschliessung gebe. Den kantonalen und kommunalen Behörden stehe in dieser Frage jedoch ein erhebliches Ermessen zu. Das Verhältnismässigkeitsprinzip gebiete eine Einzelfallprüfung. Vorliegend sei unklar, ob die Beschwerdeführerin ein Notwegrecht über die im Miteigentum von 18 Nachbarn stehende B-strasse eintragen lassen könne, da ihr Grundstück über die C-strasse erreichbar sei. Es sei der Beschwerdeführerin nicht zumutbar, klageweise ein Notwegrecht geltend zu machen und einen langjährigen Rechtsstreit gegen 18 ihrer Nachbarn zu führen. Daher sei es auch nicht verhältnismässig, das Baugesuch der Beschwerdeführerin mit der Begründung abzuweisen, sie verfüge über eine alternative Erschliessungsmöglichkeit. Hätte der Staatsrat die Erschliessung über die B-strasse geprüft, so hätte er festgestellt, dass diese faktisch unmöglich sei. Die C-strasse diene bereits heute verschiedenen Parzellen als Zufahrtsstrasse, der Entscheid des Staatsrats sei unverhältnismässig. Der Staatsrat habe den rechtserheblichen Sachverhalt nicht vollständig festgestellt, indem er die alternative Zufahrt über die B-strasse nicht geprüft habe. Die Zufahrtsmöglichkeit über die Parzelle Nr. xx4 im Miteigentum der Beschwerdeführerin sei ebenfalls nicht berücksichtigt worden. Zudem stütze sich der Staatsrat auf eine nicht gefestigte Rechtsprechung des Bundesgerichts, ohne eine Einzelfallprüfung vorzunehmen und von seinem Ermessen Gebrauch zu machen; dies komme einem Ermessensmissbrauch gleich. Die Parzelle Nr. xx1 befinde sich im Ballungszentrum B _____, in welchem rege Bautätigkeit herrsche und künftig eine noch stärkere Besiedlung vorgesehen sei. Auf der Nachbarparzelle sei erst 2019 ein Einfamilienhaus bewilligt und inzwischen erstellt worden. Dies zeige ebenfalls die Unverhältnismässigkeit des angefochtenen Entscheids auf.

D. Der Staatsrat beantragte am 10. März 2021 die vollumfängliche und kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde und verzichtete mit Verweis auf seinen Entscheid auf eine Stellungnahme.

E. Am 18. März 2021 beantragte die Beschwerdeführerin die Sistierung des Verfahrens, da der Staatsrat noch nicht über ihre gegen die Planungszone der Gemeinde eingereichte Einsprache entschieden habe. Das Kantonsgericht teilte der Beschwerdeführerin am 22. März 2021 mit, dass über ihr Sistierungsgesuch nach Abschluss des Schriftenwechsels entschieden werde.

F. Die Gemeinde reichte am 25. März 2021 eine Vernehmlassung ein und beantragte die Abweisung der Beschwerde, eine angemessene Parteientschädigung sowie die Auflegung der Kosten zu Lasten der Beschwerdeführerin. Die Gemeinde führte aus, eine Sistierung sei wenig sinnvoll, da Verfahren betreffend Planungszone bekanntlich viel Zeit in Anspruch nehmen würden.

Die Gemeinde machte geltend, die Parzelle Nr. xx1 befinde sich nicht im Ballungszentrum, sondern eindeutig in einem Randgebiet. Die zuständige kantonale Dienststelle habe der Gemeinde deshalb bereits 2017 empfohlen, für das geplante Bauvorhaben keine Baubewilligung zu erteilen. Das Bauvorhaben entspreche auch nicht den Vorgaben des Quartierplans B _____. Entgegen der Sachverhaltsdarstellung der Beschwerdeführerin sei die Parzelle nicht über zwei Strassen erschlossen. Das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin sei nicht verletzt worden, die wesentlichen Gründe seien im Bauentscheid genannt. Eine allfällige Verletzung des rechtlichen Gehörs wäre ohnehin mit der Stellungnahme der Gemeinde an den Staatsrat vom 25. Mai 2020 geheilt worden. Die Beschwerdeführerin habe die Möglichkeit, eine Erschliessung über die Privatstrasse zu erwirken. Bei der C-strasse handle es sich um eine kommunale Flurstrasse, welche nur die Erschliessung von landwirtschaftlichem Grundeigentum erlaube. Bauland könne nicht über die Landwirtschaftszone erschlossen werden. Die Beschwerdeführerin müsse die Erschliessung nachweisen, was sie nicht getan habe; es könne deshalb keine Baubewilligung erteilt werden. Die einzig mögliche Zufahrt sei die Privatstrasse, eine Erschliessung über die nicht asphaltierte Flurstrasse komme nicht in Frage, was der Staatsrat richtig erkannt habe. Selbst wenn eine Zufahrt bestehen würde, könne die Baubewilligung nicht erteilt werden, da es sich um ein Randgebiet handle und die Gemeinde den raumplanerischen Vorgaben nachkommen müsse.

G. Am 29. April 2021 beantragte die Beschwerdeführerin erneut eine Sistierung des Verfahrens sowie subsidiär eine Fristerstreckung für die Einreichung einer Replik, welche das Kantonsgericht am 30. April 2021 gewährte.

H. Am 31. Mai 2021 reichte die Beschwerdeführerin zwei Fotos als Beweismittel ein. Die Fotos seien im Mai 2019 aufgenommen worden und würden die Parzelle Nr. xx3

zeigen, welche asphaltiert sei und direkt zur Bauparzelle führe. Ebenfalls ersichtlich sei die Bautätigkeit auf der Nachbarparzelle und weitere bereits erstellte Gebäude neben dem Baugrundstück. Zudem reichte die Beschwerdeführerin einen Bericht der E _____ Bank betreffend die Entwicklung in der Gemeinde ein. Aus dem Bericht gehe hervor, dass die Bevölkerung sowie die Wohnentwicklung steige. Es sei ebenfalls ersichtlich, dass die Mikrolagequalität auf ihrem Baugrundstück über der mittleren Mikrolagequalität liege und einige bereits überbaute Parzellen unter dem mittleren Wert liegen würden. Dies zeige die Unrechtmässigkeit und Unverhältnismässigkeit des angefochtenen Entscheids auf.

I. Am 1. Juni 2021 stellte das Kantonsgericht die Eingabe der Beschwerdeführerin vom 31. Mai 2021 der Gemeinde und dem Staatsrat zur Kenntnisnahme zu.

Erwägungen

1. Der angefochtene Entscheid des Staatsrats stellt eine letztinstanzliche Verfügung im Sinne von Art. 72 des Gesetzes 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. 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 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.

2.1 Die Beschwerdeführerin hat aufgrund ihrer noch hängigen Einsprache gegen die Planungszone der Gemeinde die Sistierung des vorliegenden Verfahrens beantragt. Das

VVRG enthält keine Bestimmungen über die Voraussetzungen für die Sistierung eines Verfahrens. Nach der Rechtsprechung ist die Sistierung eines Verfahrens nur ausnahmsweise zulässig, im Zweifelsfall kommt dem Beschleunigungsgebot Vorrang zu. Die Sistierung kann angeordnet werden, wenn die Zweckmässigkeit es verlangt, u.a. wenn einer Partei weitere Prozessschritte faktisch verunmöglicht sind (Urteil des Bundesgerichts 5A_545/2017 vom 13. April 2018 E. 5.2, mit weiteren Hinweisen). Vorliegend hat der Staatsrat entschieden, dass die Gemeinde den Bauabschlag bereits wegen der fehlenden Erschliessung zu Recht verfügt hat, die übrigen Rügen der Beschwerdeführerin hat er folglich nicht mehr geprüft. Ob die Bauparzelle der Beschwerdeführerin erschlossen ist, kann unabhängig von der Rechtmässigkeit einer von der Gemeinde erlassenen Planungszone geprüft werden. Eine Sistierung des Verwaltungsgerichtsverfahrens ist deshalb nicht angezeigt.

3. Die Beschwerdeführerin beantragt als Beweismittel die von ihr eingereichten Urkunden und die Akten der Vorinstanz. Das Kantonsgericht hat die von der Beschwerdeführerin eingereichten Belege zu den Akten genommen. Am 10. März 2021 hat der Staatsrat die Akten des Verwaltungsbeschwerdeverfahrens und der Gemeinde eingereicht. Den Beweismittelanträgen der Beschwerdeführerin ist damit entsprochen worden. Die vorhandenen Akten enthalten mithin die entscheiderelevanten Sachverhaltselemente und genügen, wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen, zur Beurteilung der rechtserheblichen Fragen. Deshalb wird auf zusätzliche Beweisabnahmen verzichtet.

4. Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör. Die Begründung des Bauabschlags der Gemeinde sei entgegen der Ansicht des Staatsrats ungenügend gewesen.

4.1 Aus dem in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) garantierten verfassungsrechtlichen Anspruch auf rechtliches Gehör fliesst unter anderem die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird von der Behörde verlangt, dass sie die Vorbringen der Betroffenen tatsächlich hört, ernsthaft prüft und in ihrer Entscheidfindung angemessen berücksichtigt. Dies gilt für alle form- und fristgerechten Äusserungen, Eingaben und Anträge, die zur Klärung der konkreten Streitfrage geeignet und erforderlich erscheinen. Die Begründung des Entscheids muss die wesentlichen Überlegungen nennen, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sie ihren Entscheid stützt und so abgefasst sein, dass der Betroffene die Tragweite des Entscheids erkennen und ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten

kann. Die Behörde muss sich nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegen (vgl. zum Ganzen BGE 146 II 335 E. 5.1; 143 III 65 E. 5.2; 142 III 433 E. 4.3.2; 141 III 28 E. 3.2.4; 136 I 184 E. 2.2.1; 123 I 31 E. 2c). Nichts anderes besagt Art. 23 Abs. 2 VVRG, wonach die Behörde alle erheblichen rechtzeitigen Vorbringen der Parteien würdigt, sowie verspätete Parteivorbringen, die ausschlaggebend erscheinen.

4.2 Der Staatsrat hat erwogen, die Verfügung der Gemeinde genüge den Anforderungen an die Begründungspflicht (E. 2.2 des angefochtenen Entscheids). Es könne der Verfügung entnommen werden, dass die Gemeinde das Baugesuch abgewiesen habe, weil die betroffene Parzelle am Siedlungsrand in einem nicht weitgehend überbauten Sektor ausserhalb der Aussenreserven liege, und zudem eine Baubewilligung nur erteilt werden könne, wenn die Erschliessung sichergestellt sei. Die Überlegungen, von denen sich die Behörde habe leiten lassen, hätten ohne weiteres nachvollzogen werden können. Es sei der Beschwerdeführerin möglich gewesen, den Entscheid sachgerecht anzufechten. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs sei nicht auszumachen.

4.3 Die Gemeinde hat in ihrer Verfügung vom 25. September 2019 dargelegt, aus dem Situationsplan und den Projektplänen ergebe sich, dass eine Zufahrt über die B-strasse vorgesehen sei und die übrigen Erschliessungsanlagen in der Nähe vorhanden seien (S. 24). Weiter führt die Gemeinde aus, eine Zufahrt müsse über die Privatstrasse (Parzelle Nr. xx2) erfolgen. Der Nachweis eines Durchgangs- und Durchfahrtsrecht für die Benutzung der Privatstrasse sei nicht vorhanden. Ohne eine sichergestellte Erschliessung dürfe keine Baubewilligung erteilt werden (S. 23). Die Gemeinde führt zudem aus, dass die Beschwerdeführerin bereits am 22. September 2017 ein "Gesuch um Auskunft" gestellt habe. In der Folge habe die zuständige kantonale Stelle der Gemeinde empfohlen, die Baubewilligung nicht zu erteilen, da das Bauvorhaben dem Quartierplan B _____ (homologiert vom Staatsrat am 22. August 1990) nicht entspreche, welcher die Überbauung der Parzelle nicht vorsehe. Die Parzelle liege gemäss der zuständigen kantonalen Stelle in einem Bereich, bei dem nicht ausgeschlossen werden könne, dass eine Überbauung die Zersiedelung fördern würde.

4.4 Der Staatsrat hat mit Recht keine Verletzung der Begründungspflicht erkannt: Die Gemeinde hat den Bauabschlag klar mit der nicht sichergestellten Erschliessung begründet und dargelegt, dass das Baugesuch die Zufahrt über die private B-strasse vorsehe, wofür jedoch kein Durchfahrts- und Durchgangsrecht vorhanden sei. Die Gemeinde hat damit die wesentlichen Überlegungen genannt, auf die sie ihren Entscheid stützt. Die Beschwerdeführerin hat die Tragweite des Bauabschlags erkennen können

und ist in der Lage gewesen, diesen mittels Beschwerde an den Staatsrat anzufechten und darzulegen, weshalb sie diesen für falsch hält (S. 159 ff.). Ob die Gemeinde den Bauabschlag wegen der nicht sichergestellter Erschliessung zu Recht verfügt hat, ist entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin keine Frage des verfahrensrechtlichen Anspruchs auf rechtliches Gehör, sondern der nachfolgenden materiell-rechtlichen Überprüfung.

5. Die Beschwerdeführerin macht geltend, ihre Parzelle Nr. xx1 verfüge entgegen der Darstellung des Staatsrats und der Gemeinde über eine hinreichende Zufahrt.

5.1 Die Erteilung einer Baubewilligung setzt gemäss Art. 22 Abs. 2 RPG voraus, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen (lit. a) und dass das Land erschlossen ist (lit. b). Die Erschliessung von Land verlangt nach Art. 19 Abs. 1 RPG unter anderem, dass eine für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht. Die Erschliessungen müssen den gesetzlichen Anforderungen genügen und technisch sowie rechtlich sichergestellt sein (Art. 4 Abs. 1 der Bauverordnung vom 1. Juni 2016 [BauV, SGS/VS 705.100]). Gemäss Art. 4 Abs. 3 BauV gilt bei Erschliessungsanlagen auf fremdem Boden die Erschliessung als sichergestellt, wenn für die Grundeigentümer entweder ein verbindlicher Plan besteht oder das Recht zu ihrer Erstellung und Erhaltung vor Erteilung der Baubewilligung vereinbart ist. Nach Art. 26 Abs. 1 lit. i BauV ist im Baugesuch die Zufahrt oder der Zugang von der nächsten öffentlichen Strasse zum Baugrundstück und die Art ihrer rechtlichen Sicherung im Falle der Inanspruchnahme von fremdem Bodens zu bezeichnen. Art. 10 lit. i des Bau- und Zonenreglements der Gemeinde vom 15. Januar 2009 (BZR; vom Staatsrat genehmigt am 11. August 2010) enthält eine gleichlautende Bestimmung.

5.2 Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist eine Zufahrt nach Art. 19 Abs. 1 RPG hinreichend, wenn die Zugänglichkeit sowohl für die Benützer der Bauten als auch für Fahrzeuge der öffentlichen Dienste gewährleistet ist. Die Zufahrten sollten verkehrssicher sein, das heisst die Sicherheit der Fahrzeuglenker sowie der übrigen Benützer sicherstellen, und haben sich nach den zonengerechten Baumöglichkeiten jener Flächen zu richten, die sie erschliessen sollen. Für Erschliessungsanlagen auf fremdem Grund ist deren rechtliche Sicherstellung nachzuweisen. Was als hinreichende Zufahrt gilt, hängt von der beanspruchten Nutzung des Grundstücks sowie den massgeblichen (namentlich örtlichen) Umständen des Einzelfalls ab. Die einzelnen Anforderungen ergeben sich im Detail erst aus dem kantonalen Recht und der kantonalen Gerichts- und Verwaltungspraxis, die sich am bundesrechtlichen Rahmen zu orientieren haben. Bei der Beurteilung, ob eine Zufahrt ein Baugrundstück hinreichend erschliesst, steht den

kantonalen und kommunalen Behörden ein erhebliches Ermessen zu (zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 1C_226/2019 vom 24. April 2020 E. 5.1; BGE 136 III 130 E. 3.3.2; 121 I 65 E. 3a; Urteil des Kantonsgerichts A1 16 224 vom 31. März 2017 E. 5.1; Eloi Jeannerat, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen (Hrsg.), Bern 2016, N. 26 ff. zu Art. 19 RPG; André Jomini, in: Kommentar zum RPG, Heinz Aemisegger et al. [Hrsg.], 2010, N. 19 zu Art. 19 RPG).

5.3 Im von der Beschwerdeführerin eingereichten Baugesuchsformular vom 12. Dezember 2017 ist bei der Rubrik "Erschliessung" vermerkt, dass die Zufahrt bereits bestehe und keine Durchfahrtsdienstbarkeit notwendig sei (S. 67). Zudem erfordert das Bauvorhaben gemäss dem Baugesuch keine Ausnahmegewilligung (S. 66). Das Baugesuch enthält einen Situationsplan des Geometers (Auszug aus dem Plan für das Grundbuch; S. 62) sowie einen Situationsplan (S. 37, 39 und 63) und einen Umgebungsplan (S. 58). Aus den Plänen geht hervor, dass sich sowohl im Nordosten als auch im Südwesten der Parzelle Nr. xx1 eine Strasse befindet. Gemäss dem Situationsplan und dem Umgebungsplan sollen im Norden der Bauparzelle, unmittelbar bei der nordöstlichen Strasse, zwei Parkplätze erstellt werden. Auf dem Umgebungsplan ist ersichtlich, dass die Zufahrt über die Strasse im Nordosten erfolgen soll, wo sich die beiden Parkplätze befinden; die südöstliche Strasse ist auf diesem Plan nicht sichtbar, es nur ein Fussweg abgebildet, welcher von den beiden geplanten Häusern A und B auf der Bauparzelle nach Südwesten verläuft.

5.4 Aus den mit dem Baugesuch eingereichten Plänen gehen weder die Strassennamen noch die Parzellennummern und die Eigentümer der beiden an die Bauparzelle angrenzenden Strassen hervor. Damit erfüllen die Pläne die gesetzlichen Anforderungen gemäss Art. 28 Abs. 1 lit. a und c BauV nicht, wonach der Situationsplan namentlich Aufschluss über die Nummern der Nachbarparzellen und die Namen ihrer Eigentümer sowie die Strassennamen gibt. Dieselben Voraussetzungen hat die alte Bauverordnung vom 2. Oktober 1996 in Art. 34 Abs. 1 lit. a und c vorgesehen (vgl. S. 64; die Beschwerdeführerin hat ihr Baugesuch wenige Tage vor Inkrafttreten der BauV mit einem altrechtlichen Formular eingereicht). Sowohl die Beschwerdeführerin (vgl. S. 197 und S. 243 ff.) als auch die Gemeinde (vgl. S. 213 und S. 230) führen übereinstimmend aus, dass es sich bei der Strasse im Nordosten um die private B-strasse (Parzelle Nr. xx2) und bei der Strasse im Südosten um die kommunale C-strasse (Parzelle Nr. xx3) handelt (vgl. auch S. 298 f.).

5.5 Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin sehen die mit ihrem Baugesuch eingereichten Pläne nur eine Zufahrt über die B-strasse im Nordosten der Parzelle Nr. xx1 vor, bei der C-strasse ist lediglich ein Fussweg geplant. Inwiefern eine Zufahrt über die Parzelle Nr. xx4 nördlich des Baugrundstücks möglich sein soll, ist auf den Plänen nicht erkennbar und geht auch aus den übrigen Unterlagen des Baugesuchs nicht hervor. Der Vorwurf der Beschwerdeführerin, der Staatsrat habe eine mögliche Zufahrt über die C-strasse und die Parzelle Nr. xx4 nicht berücksichtigt, ist folglich bereits deshalb unbegründet, weil ihr Baugesuch eine solche Zufahrt gar nicht vorsieht. Zudem hat sich die Vorinstanz sehr wohl mit der Möglichkeit einer Zufahrt über die C-strasse befasst, wie nachfolgend aufgezeigt wird:

5.6 In Erwägung 3.5 des angefochtenen Entscheids führt der Staatsrat aus, dass der Strassenabschnitt der Gemeindestrasse (Parzelle Nr. xx3) durch die Landwirtschaftszone zur Parzelle der Beschwerdeführerin verlaufe; es handle sich um einen Strassenabschnitt ausserhalb der Bauzone. Der Staatsrat hat weiter erwogen, die Erschliessung einer Bauzone über Landwirtschaftsland stehe im Widerspruch zur strikten Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet (E. 3.6 des angefochtenen Entscheids). Der Bauzone dienende Erschliessungsstrassen im Nichtbaugebiet seien nur unter besonderen Umständen standortgebunden. Sie würden nur in Betracht fallen, wenn es keine andere Möglichkeit zur Erschliessung gebe. Wenn immer möglich habe die Erschliessung der Bauzone über das Baugebiet selbst zu erfolgen. Die Parzelle Nr. xx1 sei auf drei Seiten von der Landwirtschaftszone umgeben und lasse sich einzig von Osten über die Privatstrasse Nr. xx2 erschliessen, wobei keine entsprechende Grunddienstbarkeit bestehe. Dass ein Einverständnis der Grundeigentümer erforderlich sei und allenfalls zivilrechtlich erzwungen werden müsse, schliesse die Möglichkeit der Erschliessung über die Bauzone nicht aus. Die Erschliessung über die landwirtschaftliche Strasse (Nr. xx3) komme aufgrund der Möglichkeit der Erschliessung über die Privatstrasse (Nr. xx2) nicht in Frage.

5.7 Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, dass eine Zufahrt über die C-strasse durch die Landwirtschaftszone führen würde (S. 246 ff., vgl. auch S. 298 f.). Sie behauptet auch nicht, dass sie über eine Grunddienstbarkeit für die Nutzung der privaten B-strasse verfügt. Inwiefern die Vorinstanz den rechtserheblichen Sachverhalt nicht vollständig festgestellt haben soll, ist daher nicht ersichtlich. Die Beschwerdeführerin argumentiert weiter, es sei ihr nicht zumutbar, klageweise ein Notwegrecht geltend zu machen und einen Rechtsstreit gegen 18 ihrer Nachbarn zu führen; ihr müsse daher die Zufahrt über die C-

strasse bewilligt werden. Der Bauabschlag sei unverhältnismässig und die Gemeinde habe ihr Ermessen nicht korrekt ausgeübt.

5.7.1 Dass der Staatsrat diesbezüglich auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts verwiesen hat, wonach die Erschliessung einer Bauzone über Landwirtschaftsland in klarem Widerspruch zum Gebot der strikten Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet steht und sich nur unter besonderen Umständen als Ausnahme rechtfertigt, ist nicht zu beanstanden. Eine Strasse, welche die Funktion hat, Land in der Bauzone zu erschliessen, soll grundsätzlich durch das Siedlungsgebiet führen und nicht Land im übrigen Gemeindegebiet bzw. in der Landwirtschaftszone beanspruchen (BGE 118 Ib 497 E. 4a mit Hinweisen). Genügt eine dem Gemeingebrauch dienende Strassenverbindung für die vorgesehene Baunutzung nicht, so muss die Baubewilligung verweigert werden (BGE 116 Ib 159 E. 6b mit Hinweisen). Die Erschliessung einer Bauzone über Landwirtschaftsland fällt grundsätzlich nur dann in Betracht, wenn es keine andere Möglichkeit gibt, mithin die Erschliessung ansonsten ausgeschlossen wäre. Der Zugang zu einer Bauzone hat, wenn immer möglich, über das Baugebiet selbst zu erfolgen. Dass eine solche Lösung mangels entsprechenden Grunddienstbarkeiten allenfalls das Einverständnis der benachbarten Grundeigentümer erfordern oder im Bestreitungsfall zivilrechtlich erzwungen werden müsste, schliesst die Möglichkeit einer entsprechenden Erschliessung nicht aus (Urteil des Bundesgerichts 1C_9/2019 vom 4. Oktober 2019 E. 4.3). Es genügt, dass eine Alternativerschliessung über die Bauzone möglich erscheint, wie diese genau auszugestalten ist, muss im Rahmen der Prüfung der Standortgebundenheit nicht bestimmt werden (Urteil des Bundesgerichts 1C_9/2019 vom 4. Oktober 2019 E. 4.3.4). Der Umstand, dass Land ausserhalb der Bauzone billiger ist, mit der Verlegung von Strassen ausserhalb der Bauzone möglicherweise Platz gespart wird oder der Standort ausserhalb der Bauzone weniger Konflikte mit Anwohnerinnen und Anwohnern hervorruft, ist kein Grund für die Annahme der Standortgebundenheit und auch Mängel und Lücken in der Erschliessungsplanung führen zu keiner Standortgebundenheit (Rudolf Muggli, in: Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Heinz Aemissegger et al. [Hrsg.], 2017, N. 27 zu Art. 24 RPG). Auch der Umstand, dass bereits eine - für den neuen Zweck aber ungenügende - Strasse besteht, ist für sich allein noch kein zwingender Grund, die Erschliessung künftiger Bauten über diese Strasse zu bewerkstelligen (BGE 118 Ib 497 E. 4a mit Hinweisen).

5.7.2 Soweit die Beschwerdeführerin darlegt, dass die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum privatrechtlichen Notweg zum Schluss gekommen ist, einer Wegnot sei pri-

mär mit planerischen Instrumenten zu begegnen, ist ihr zuzustimmen; der Grundeigentümer, der über keine Zufahrt verfügt, kann von seinen Nachbarn nicht in jedem Fall ein Notwegrecht beanspruchen (BGE 136 III 130 E. 3.3.1; 121 I 65 E. 4a und 4b mit Hinweisen; André Jomini, a.a.O., N. 23 zu Art. 19 RPG). Dass die Beschwerdeführerin allenfalls einen Zivilprozess gegen die Eigentümer der in der Bauzone liegenden B-strasse führen muss, begründet jedoch keine Standortgebundenheit der durch die Landwirtschaftszone führenden C-strasse als Zufahrt zur Bauparzelle, wie der Staatsrat richtigerweise ausgeführt hat. Dass eine Zufahrt über die C-strasse für die Beschwerdeführerin die bequemere Lösung darstellen würde, rechtfertigt gemäss Rechtsprechung und Lehre keine Ausnahme von der Standortgebundenheit (siehe oben E. 5.7.1). Ausserdem geht aus den Rechtsschriften der Beschwerdeführerin und aus den vorhandenen Akten nicht hervor, dass die Eigentümer der B-strasse einem Durchgangs- und Durchfahrtsrecht zu Gunsten der Beschwerdeführerin nicht zustimmen würden; es ist unklar, ob es überhaupt zu Verhandlungen über eine Dienstbarkeit gekommen ist. Die Tatsache, dass bereits eine landwirtschaftlich genutzte Gemeindestrasse besteht, lässt eine Zufahrt über die Privatstrasse ebenso wenig als unverhältnismässig erscheinen (BGE 118 Ib 497 E. 4a mit Hinweisen).

5.7.3 Die Behauptung der Beschwerdeführerin, auch andere Anwohner des Quartiers B _____ würden die C-strasse südlich des Quartiers als Zufahrt nutzen, ändert daran nichts: Die in den Akten befindlichen Plänen und Fotos zeigen, dass das durch die Landwirtschaftszone führende Teilstück der C-strasse an der südwestlichen Grenze der Parzelle Nr. xx1 der Beschwerdeführerin endet und dass der Strassenbelag zum Teil in einem schlechten Zustand ist. Es besteht kein Durchgangs- und Durchfahrtsrecht zu Lasten der Parzelle Nr. xx1 (S. 60 f.). Die Darstellung der Beschwerdeführerin, ihre nördlichen Nachbarn würden statt der B-strasse die C-strasse und anschliessend das Grundstück Nr. xx1 befahren - oder andere Grundstücke ohne asphaltierte Strasse - ist nicht glaubwürdig. Der Umstand alleine, dass es sich um eine der Öffentlichkeit zugängliche Gemeindestrasse handelt, qualifiziert die C-strasse noch nicht als hinreichende Zufahrt i.S.v. Art. 19 Abs. 1 RPG (vgl. betreffend die Nutzung von landwirtschaftlichen Strassen und Forststrassen das Urteil des Bundesgerichts 2C_770/2012 vom 9. Mai 2013 E. 3.1 ff.). Es bleibt zu erwähnen, dass in einzelnen Gebieten der alleinige Zugang mittels Fussweg, Eisen- oder Seilbahn als hinreichend betrachtet werden kann, wobei Art. 4 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 (WEG; SR 843) für Wohnzonen grundsätzlich einen Anschluss an das Strassennetz verlangt (André Jomini, a.a.O., N. 18 zu Art. 19 RPG). Die Beschwerdeführerin macht jedoch nicht geltend, dass die Parzelle Nr. xx1 mittels Fussweg hinreichend erschlossen werden kann, sondern

verlangt, dass ihr die Zufahrt über die C-strasse gewährt wird und beabsichtigt gemäss den eingereichten Bauplänen, auf der Parzelle Fahrzeuge abzustellen. Es erübrigt sich daher, diese Frage näher zu prüfen. Nach dem Gesagten ist die Rüge der Verletzung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes unbegründet.

5.7.4 Des Weiteren hat die Gemeinde mit Recht darauf hingewiesen, dass die Nutzung des durch die Landwirtschaftszone führenden Teilstücks der C-strasse als Erschliessungsstrasse für das Baugebiet eine Zweckänderung bedeuten würde (S. 226 ff.). Dies setzt eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG voraus, was auch aus der oben und vom Staatsrat zitierten Rechtsprechung und Literatur hervorgeht (siehe oben E. 5.7.1; E. 3.6 des angefochtenen Entscheids). Die Beschwerdeführerin hat einerseits in ihrem Baugesuch weder um eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG ersucht noch eine Zufahrt über die Landwirtschaftszone vorgesehen. Andererseits verkennt sie, dass es bei der Anwendung der Ausnahmeregeln für das Bauen ausserhalb der Bauzone keinen Autonomiespielraum der Standortgemeinde gibt, weil das Bundesrecht die Voraussetzungen - unter Vorbehalt von Art. 27a RPG (Einschränkende Bestimmungen der Kantone zum Bauen ausserhalb der Bauzone) - abschliessend regelt (Rudolf Muggli, a.a.O., Vorbemerkungen zu den Art. 24 bis 24e und 37a RPG, N. 33). Ein Ermessenspielraum der kantonalen Behörden besteht bei der Beurteilung der Frage, ob die im Einzelfall geplante Zufahrt über die Bauzone hinreichend ist (Urteil des Bundesgerichts 1C_321/2017 vom 7. August 2018 E. 4.2). Dies hat die Gemeinde vorliegend mit Recht verneint, da die Beschwerdeführerin nicht nachgewiesen hat, dass die Zufahrt über die private B-strasse rechtlich gesichert ist (Art. 26 Abs. 1 lit. i BauV; Art. 32 Abs. 1 lit. i aBauV). Schliesslich ist nicht die Gemeinde, sondern die Kantonale Baukommission für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen zuständig, insbesondere in den Landwirtschaftszonen (Art. 2 Abs. 2 lit. a des Baugesetzes vom 15. Dezember 2016 [BauG; SGS/VS 705.1]); die Gemeinde ist gar nicht befugt, eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG für die Zweckänderung der C-strasse zu erteilen. Aus den genannten Gründen ist die Rüge, die Gemeinde habe ihren Ermessenspielraum missbraucht, unbegründet.

5.8 Zusammenfassend ist die im Baugesuch der Beschwerdeführerin vorgesehene Zufahrt über die private B-strasse zur Parzelle Nr. xx1 rechtlich nicht gesichert, da kein Durchgangs- und Durchfahrtsrecht besteht. Die Schlussfolgerung der Vorinstanz, die Zufahrt über die C-strasse - welche gemäss Baugesuch gar nicht geplant gewesen ist - sei aufgrund der fehlenden Standortgebundenheit nicht zulässig, ist nicht zu beanstanden. Der Staatsrat ist demnach mit Recht zum Ergebnis gelangt, dass die Gemeinde die Baubewilligung bereits aufgrund der nicht sichergestellten Erschliessung hat verweigern

dürfen. Die Frage, ob eine Erschliessung der Parzelle Nr.xx1 mit Blick auf das hängige Verfahren betreffend die Planungszone der Gemeinde möglich ist bzw. ob die Parzelle N. xx1 zukünftig in der Bauzone verbleiben soll, hat der Staatsrat demnach nicht mehr prüfen müssen.

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

6.1 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.

6.2 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). Die Gemeinde beantragt vorliegend eine Parteientschädigung, ohne ihren Antrag näher zu begründen.

6.3 In der Praxis wird dem Gemeinwesen abweichend von der Grundregel eine Parteientschädigung gewährt, falls die Gemeinde nicht in erster Linie hoheitliche Interessen wahrt, sondern wie eine Privatperson betroffen ist (z.B. als Bauherrin oder Grundeigentümerin), wenn das Verfahren ausserordentliche Bemühungen seitens der Gemeinde erfordert hat, z.B. bei unüblich aufwendigen Untersuchungen oder wenn es sich um eine besonders komplexe Angelegenheit gehandelt hat (Ruth Herzog, in: Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern [VRPG], Ruth Herzog/ Michael Daum [Hrsg.], 2. A., 2020, N. 39 ff. zu Art. 104 VRPG; Kaspar Plüss, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], Alain Griffel [Hrsg.], 3. A.,

2014, N. 54 zu § 17 VRG). Das Kantonsgericht geht davon aus, dass wer zur Regelung von Rechtsverhältnissen durch Verfügung berechtigt ist, seine Rechte in einem Rechtsmittelverfahren grundsätzlich selbst wahren kann (Urteil des Kantonsgerichts A1 18 49 vom 30. August 2018 E. 6.2.1). Vorliegend hat die Gemeinde als Baubewilligungsbehörde gehandelt; sie ist nicht wie eine Privatperson betroffen. Aufgrund der Akten sind keine ausserordentlichen Bemühungen seitens der Gemeinde ersichtlich. Letztgenannte macht keinen ausserordentlichen Aufwand für das vorliegende Verfahren geltend und bringt auch nicht vor, es habe sich um ein rechtlich besonders komplexes Verfahren gehandelt (vgl. Ruth Herzog, a.a.O., N. 43 zu Art. 104 VRPG). Der Gemeinde wird nach dem Gesagten keine Parteientschädigung zugesprochen.

Demnach erkennt das Kantonsgericht:

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

Sitten, 12. August 2021