

A1 26 62

A2 26 33

ENTSCHEID VOM 15. APRIL 2026

Kantonsgericht Wallis Öffentlichrechtliche Abteilung

Es wirken mit: Dr. Thierry Schnyder, Präsident, Frédéric Fellay und Matthieu Sartoretti, Richter, sowie Seraphine Kronig, Gerichtsschreiberin,

in Sachen

X _____, Beschwerdeführerin, vertreten durch die Einwohnergemeinde
Y _____,

gegen

KANTONALE BAUKOMMISSION, Vorinstanz,

(Benützungsverbot – vorsorgliche Massnahme)

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid vom 12. März 2026.

Sachverhalt

A. Die Kantonale Baukommission (KBK) verbat am 12. März 2026 der A _____ GmbH die Benützung des Campings B _____ bis zu einem Entscheid in der Hauptsache. Die Rechtsmittelbelehrung dieses Entscheids sah die Möglichkeit einer Beschwerde innert 10 Tagen seit der Eröffnung beim Kantonsgericht vor.

B. Die X _____ (fortan: Beschwerdeführerin) reichte am 23. März 2026 gegen das verfügte Benützungsverbot der KBK bei der Öffentlichrechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts Verwaltungsgerichtsbeschwerde ein.

C. Das Kantonsgericht lud die Verfahrensparteien und den Staatsrat am 30. März 2026 ein, bis zum 8. April 2026 eine Stellungnahme zur Zuständigkeit einzureichen. Der Staatsrat sprach sich am 2. April 2026 und die KBK am 8. April 2026 für die Zuständigkeit des Kantonsgerichts aus. Die Beschwerdeführerin liess sich zu dieser Frage nicht vernehmen.

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

Erwägungen

1. Die Prozess- und Sachurteilsvoraussetzungen müssen erfüllt sein, damit eine Beschwerde zulässig ist und folglich zu einem Urteil in der Sache selbst führen kann. Als Prozessvoraussetzungen gelten beispielsweise die Partei- und Prozessfähigkeit, die Zulässigkeit des Rechtsweges, die Zuständigkeit der angerufenen Instanz, das Rechtsschutzinteresse, die Legitimation sowie die formrichtige und insbesondere auch die rechtzeitige Rechtsvorgehr. Die Frage, ob die Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen, ist als Rechtsfrage von Amtes wegen zu prüfen und es bedarf diesbezüglich keiner Rügen seitens der Gegenpartei (Art. 80 Abs. 1 lit. a bis c i.V.m. Art. 44 ff. des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege vom 6. Oktober 1976 [VVRG; SGS/VS 172.6]; KÖLZ / HÄNER / BERTSCHI / BUNDI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 4. A., 2025, S. 286 N. 693 ff.). Gemäss Art. 7 Abs. 3 VVRG prüft jede Behörde die örtliche, sachliche und funktionelle Zuständigkeit von Amtes wegen. Die Zuständigkeit fällt unter die Prozess- und

Sachurteilsvoraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit eine Behörde sich mit der Sache befassen und es folglich zu einem Entscheid in der Sache selbst kommen kann. Die Behörde, die sich als unzuständig erachtet, tritt durch Verfügung auf die Sache nicht ein, wenn eine Partei die Zuständigkeit behauptet (Art. 8 Abs. 2 VVRG).

1.1 Das Kantonsgericht ist unbestrittenermassen seit dem 1. Januar 2026 erste Beschwerdeinstanz gegen Bauentscheide der KBK (Art. 64 Abs. 1 Baugesetz vom 13. Februar 2025 [BauG; SGS/VS 705.1]). Sämtliche sich auf das BauG stützenden Verfügungen der KBK sind seit Beginn dieses Jahres direkt beim Kantonsgericht – und nicht mehr beim Staatsrat – anfechtbar. Der Staatsrat wurde in diesem Bereich als Beschwerdeinstanz abgeschafft. Hinsichtlich eines Benützungsverbots sieht das BauG Folgendes vor:

Art. 68 Einstellung der Bauarbeiten und Benützungsverbot

¹Wird ein Bauvorhaben ohne Baubewilligung oder in Abweichung von einer erteilten Baubewilligung ausgeführt oder werden bei der Ausführung eines bewilligten Vorhabens Vorschriften verletzt, verfügt die zuständige Behörde die vollständige oder teilweise Einstellung der Bauarbeiten und sorgt für deren Befolgung.

²Wenn es die Umstände erfordern, namentlich bei fehlender Wohn- oder Nutzungsbewilligung, aus Sicherheits- oder Umweltschutzgründen, kann sie ein vollständiges oder teilweises Verbot der Bewohnung oder Nutzung der Bauten und Anlagen erlassen.

Im Gegensatz dazu unterliegen die in Anwendung des Gesetzes über die Naturgefahren und den Wasserbau vom 10. Juni 2022 (GNGWB; SGS/VS 721.1) getroffenen Entscheide gemäss Art. 62 Abs. 1 GNGWB (Marginale: Rechtsmittel) den Bestimmungen des VVRG. Der Staatsrat bliebe mithin für gestützt auf das GNGWB verfügte Entscheide gemäss Art. 43 Abs. 2 VVRG Beschwerdeinstanz. Auch das GNGWB sieht eine materielle Bestimmung i.S. Benützungsverbot vor:

Art. 11 Raumnutzung, Bauten und Nutzungen in Gefahrengebieten

¹Entscheide in Bezug auf die Raumnutzung, insbesondere Baubewilligungen, werden auf der Grundlage der neuesten Gefahrenkenntnisse erteilt.

²Im Fall einer erwiesenen Gefährdung durch Naturgefahren kann die gemäss Baugesetz oder Gesetz über den Bevölkerungsschutz und die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen zuständige Behörde jederzeit die Nutzung eines Gebäudes oder einer Anlage sowie den Zugang dazu verbieten, wenn dadurch Menschenleben gefährdet sind.

Nachfolgend ist somit die Frage zu klären, ob das umstrittene Benützungsverbot gestützt auf das BauG oder auf das GNGWB erlassen worden ist, um die Zuständigkeit des Kantonsgerichts zu eruieren.

1.2

1.2.1 Der angefochtene Entscheid enthält sowohl Bestimmungen des BauG wie auch des GNGWB. Er führt jedoch in Bezug auf das Nutzungsverbot an:

"Gemäss Art. 11 Abs. 2 GNGWB kann die zuständige Behörde im Sinne des Baugesetzes oder des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen bei nachgewiesener Naturgefahr jederzeit die Nutzung von Gebäuden und Anlagen oder deren Zugang untersagen, wenn diese Menschenleben gefährden können."

Der Staatsrat hält fest, die KBK habe das Benützungsverbot aus dem in Art. 11 Abs. 2 GNGWB statuierten Grund, aber in Anwendung der Bestimmungen des BauG, ausgesprochen. Betreffend die aufschiebende Wirkung verweise der Entscheid der KBK ausdrücklich auf Art. 68 Abs. 2 und 4 BauG. Dies weise darauf hin, dass die Massnahme in Anwendung von Art. 68 BauG ausgesprochen worden sei. Die anwendbaren Rechtsmittel seien daher jene, die das BauG vorsehe. Es sei daran erinnert, dass Art. 64 Abs. 1 BauG den Willen des Gesetzgebers zum Ausdruck bringe, die Entscheide der KBK dem Kantonsgericht und nicht mehr dem Staatsrat zur Überprüfung zu unterbreiten. Die Angelegenheit falle daher in die Zuständigkeit des Kantonsgerichts.

1.2.2 Die KBK vertritt die Ansicht, Art. 11 Abs. 2 GNGWB bestimme lediglich die für den Erlass der vorsorglichen Massnahme zuständige Behörde, nicht jedoch das Verfahren. In der Botschaft zum GNGWB werde präzisiert, dass es darum gehe, eine Gesetzeslücke zu schliessen, um bei einer nachgewiesenen, schwerwiegenden Gefahr Nutzungsverbote zu erlassen. Dabei wende jede Behörde ihr ordentliches Verfahren an. Diese Lücke sei mit dem Inkrafttreten von Art. 68 Abs. 2 BauG geschlossen worden. Es handle sich mithin um eine reine Verweisungsnorm, welche keine eigenständige Anwendung des GNGWB hervorrufe. Es werde in der Verfügung der KBK ausdrücklich auf Art. 68 BauG hinsichtlich der aufschiebenden Wirkung Bezug genommen. Da vorliegend das Gesetz über den Bevölkerungsschutz und die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen vom 15. Februar 2013 (GBBAL; SGS/VS 501.1) nicht zur Anwendung gelange, müsse das BauG zur Anwendung kommen. Aufgrund der ausdrücklichen Rechtsgrundlage in Art. 68 Abs. 2 BauG müsse sich der Rechtsmittelweg aus gesetzes-systematischen Gründen und im Sinne des Willens des Gesetzgebers nach dem BauG richten. Die Entscheide der KBK seien aus strukturellen Gründen und zur Gewährleistung der Unabhängigkeit der KBK der Gerichtsbarkeit des Staatsrates zu entziehen. Daher sei die Zuständigkeit des Kantonsgerichts weit auszulegen. Zudem würde eine Begründung der Zuständigkeit des Staatsrats auf der Grundlage des materiellen Rechts und nicht des von der Behörde angewandten Verfahrensrechts (d.h. des BauG), zu

erheblicher Rechtsunsicherheit führen. Aus den dargelegten Gründen erachtet die KBK das Kantonsgericht als zuständige Beschwerdeinstanz.

1.3 Aus der angefochtenen Verfügung geht klar und unmissverständlich hervor, dass ein Benützungsverbot gemäss Art. 11 Abs. 2 GNGWB erlassen worden ist (vgl. Ziff. III, 1. Zuständigkeit und Benützungsverbot der angefochtenen Verfügung). Art. 68 BauG wird nicht erwähnt. Auch wenn die Nebenbestimmungen (Ziff. III, 2. Strafbestimmung und Ziff. III, 3. aufschiebende Wirkung der angefochtenen Verfügung) gestützt auf das Baugesetz statt auf das VVRG erlassen wurden, vermag dies den Inhalt, bzw. die von der verfügenden Behörde gewählte Rechtsgrundlage des verfügten Benützungsverbot nicht zu ändern.

Kommt hinzu, dass die beiden verschiedenen Benützungsverbote (Art. 11 Abs. 2 GNGWB und Art. 68 Abs. 2 BauG) nicht dieselben Voraussetzungen für deren Erlass bedingen. Ein Vergleich der beiden Gesetzesbestimmungen zeigt, dass das Benützungsverbot nach GNGWB weiter als jenes nach BauG gefasst ist. Gemäss Botschaft zum GNGWB ging es darum, eine Rechtsgrundlage zu schaffen, die eine Beschränkung der Nutzung zulässt, auch wenn diese Beschränkung in der ursprünglichen Baugenehmigung nicht ausdrücklich erwähnt worden war (Botschaft zum Entwurf des Gesetzes über die Naturgefahren und den Wasserbau vom 26. Februar 2021, S. 16). Es geht also gemäss Materialien und Gesetzeswortlaut (auch) um Fälle, da keine materiell oder formell baurechtswidrige Situation vorliegt und die zuständige Behörde nachträglich eine Gefahrensituation erkennt. Es müssen ausserdem konkret "Menschenleben gefährdet" sein, d.h. die Einschränkung erfordert eine klare Verletzung der Sicherheitssituation in Bezug auf Individuen und nicht auf Eigentum. Der Betroffene erhält gemäss Art. 11 Abs. 4 GNGWB die Möglichkeit, nachzuweisen, dass die Gefahr mit Hilfe von sichernden Massnahmen gebannt ist. Anders verhält es sich beim Benützungsverbot nach Art. 68 Abs. 2 BauG. Dieses kann nicht losgelöst von Art. 68 Abs. 1 BauG, d.h. von einer allfälligen Widerrechtlichkeit (z.B. Bauen ohne Baubewilligung), ausgesprochen werden. Sinn eines solchen Benützungsverbots nach BauG ist es, zu verhindern, dass die Bauherrschaft aus einem *rechtswidrigen Zustand* Nutzen ziehen kann oder dass sie oder andere Personen deswegen geschädigt werden können (ZAUGG / LUDWIG, Kommentar Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. A., 2020, Art. 46 N. 7). Für den Erlass eines Benützungsverbots nach BauG ist folglich die Rechtswidrigkeit der Bautätigkeit summarisch zu prüfen und muss glaubhaft, bzw. wahrscheinlich erscheinen (ZAUGG / LUDWIG, a.a.O., Art. 46 N. 6b und 7a). Würde Art. 68 Abs. 2 BauG gesondert (d.h. ohne Berücksichtigung von Abs. 1) angewendet, könnte die zuständige Behörde ein Nutzungsverbot

aussprechen, "wenn es die Umstände erfordern". Dies wäre für eine dermassen einschneidende Massnahme eine zu offen gestaltete Norm. Art. 11 Abs. 2 GNGWB enthält diese Voraussetzung der Baurechtswidrigkeit nicht, was sie von der zitierten Bestimmung im Baugesetz unterscheidet. Das GNGWB erlaubt ausserdem der gemäss Gesetz über den Bevölkerungsschutz und die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen zuständigen Behörde, die gleiche Einschränkung zu verfügen. Derlei kennt Art. 68 BauG nicht. Letztere verbietet die Nutzung und das Bewohnen der Anlage und Baute. Art. 11 Abs. 2 GNGWB ermöglicht der zuständigen Behörde zusätzlich auch den Zugang zu verbieten. Art. 11 Abs. 2 GNGWB unterscheidet sich mithin sowohl hinsichtlich der Tatbestandsvoraussetzungen wie auch hinsichtlich der Rechtsfolgen von Art. 68 Abs. 2 BauG. Er kann somit nicht als reine Verweisungsnorm qualifiziert werden, sondern ist eigenständig auf diejenigen Fälle konzipiert, da entweder keine Baubewilligung erforderlich ist oder eine entsprechende Bewilligung vorliegt und Menschenleben gefährdet werden. Das Benützungsverbot nach GNGWB ist mithin von der Baubewilligungsverfügung und von baupolizeilichen Massnahmen abgekoppelt.

In der angefochtenen Verfügung fehlt die summarische Prüfung der Rechtswidrigkeit. Auch diese Tatsache spricht dafür, dass der Erlass des Benützungsverbots nach Art. 11 Abs. 2 GNGWB erfolgt ist und nicht gemäss Art. 68 BauG.

Der Gesetzgeber hat Art. 11 Abs. 2 GNGWB bei der Einführung von Art. 68 Abs. 2 BauG nicht ausser Kraft gesetzt. Die KBK hat Art. 11 Abs. 2 GNGWB zitiert und ist folglich im Rahmen ihrer eigenen Entscheidfällung davon ausgegangen, Art. 68 Abs. 2 BauG setzt diese Norm nicht ausser Kraft. Derlei spricht dafür, dass sowohl die Legislative wie auch die KBK Art. 11 GNGWB nach dem 1. Januar 2026 als eigenständige, von Art. 68 Abs. 2 BauG unabhängige Bestimmung erachten.

Die Botschaft zur Revision des Baugesetzes ist auf allfällige Änderungserfordernisse anderer Verwaltungsgesetze, auch in Bezug auf das GNGWB eingegangen. Sie erörtert, es bestehe bei diesem Gesetz kein Änderungsbedarf (Botschaft zum Entwurf der Totalrevision des Baugesetzes vom 24. April 2024, S. 42). Der Gesetzgeber hat folglich den Einfluss der Revision des Baugesetzes auf das GNGWB geprüft, aber keine Anpassung als erforderlich erachtet. Auch dies spricht dafür, dass der Gesetzgeber weiterhin an Art. 11 Abs. 2 GNGWB festgehalten hat.

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass das Benützungsverbot gestützt auf das GNGWB erlassen wurde, weshalb der Staatsrat laut Art. 62 Abs. 1 GNGWB i.V.m. Art. 43 Abs. 2 VVRG die zuständige Beschwerdeinstanz ist.

1.4 Es bleibt somit zu prüfen, ob vom Gesetz abgewichen werden kann.

Die Zuständigkeitsvorschriften des öffentlichen Rechts sind zwingender Natur. Dieses Prinzip ergibt sich insbesondere aus den Geboten der Rechtsgleichheit und der Rechtssicherheit (FLÜCKIGER, VwVG – Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. A., 2023, N. 49 ff. zu Art. 7 VwVG). Wie bereits erwähnt sieht Art. 64 Abs. 1 BauG das Kantonsgericht als Beschwerdeinstanz für "Entscheide" der KBK vor. Diese Zuständigkeit gilt gemäss grammatikalischer Auslegung für alle Entscheide der KBK, die gestützt auf das BauG erlassen wurden. Art. 62 Abs. 1 GNGWB verweist hingegen für die "in Anwendung des vorliegenden Gesetzes getroffenen Entscheide" auf das VVRG, welches gemäss Art. 43 Abs. 2 VVRG den Staatsrat als Beschwerdeinstanz definiert. Ist der Wortlaut der Bestimmung klar, d.h. eindeutig und unmissverständlich, darf davon nur abgewichen werden, wenn ein triftiger Grund für die Annahme besteht, er ziele am "wahren Sinn", d.h. am Rechtssinn, der Regelung vorbei (Bundesgerichtsurteil 5A_336/2024 vom 17. Januar 2025 E. 3.5). Eine Auslegung von Art. 62 GNGWB, welcher vorbehaltlos auf das VVRG verweist, ist vorliegend nicht angezeigt, da der Wortlaut der Bestimmungen unmissverständlich ist.

1.5 Sowohl die KBK als auch der Staatsrat halten sinngemäss dafür, nach dem Willen des Gesetzgebers seien alle Entscheide der KBK beim Kantonsgericht anzufechten. Folglich wäre aufgrund der Materialien zu prüfen, ob ein triftiger Grund für die Annahme besteht, die Bestimmung ziele am "wahren Sinn" vorbei.

Der Botschaft zum BauG kann zu dieser Fragestellung keine Präzisierung entnommen werden, da die Zuständigkeit des Kantonsgerichts nicht von Beginn weg vorgesehen war: Der entsprechende Vorschlag der Kommission für Bau und Verkehr (Kommission BV) wurde erst im Rahmen der ersten Lesung angenommen, wonach Entscheide der KBK beim Kantonsgericht anzufechten sind. Der Hinweis in der Botschaft, das GNGWB müsse für diese Revision nicht angepasst werden (Botschaft zum Entwurf der Totalrevision des Baugesetzes vom 24. April 2024, S. 42), kann unter diesen Umständen nicht dahingehend interpretiert werden, dass der Gesetzgeber bewusst auf eine Anpassung (in Bezug auf die Zuständigkeiten) verzichtet und somit die weitere Anwendung des VVRG ausdrücklich gewünscht hat. Es kann aber festgestellt werden, dass der Gesetzgeber bei der Revision des BauG auch Auswirkungen auf das GNGWB geprüft hat.

Die Kommission BV begründete die Änderung zusätzlich mit der Unabhängigkeit der KBK. Da sich das Sekretariat der KBK, welches die Dossiers der KBK führe, aus Staatsangestellten zusammensetze, würde der Staatsrat als Beschwerdeinstanz Dossiers, die

von seinen eigenen Angestellten – aber in Arbeit für ein unabhängiges Organ – behandelt wurden, beurteilen (siehe die Beilagen zur Septembersession 2024, S. 270). Eine vollständige Unabhängigkeit der KBK wäre verletzt, wenn die Exekutive deren Entscheide überprüfen könnte. Dies wiederum spräche für das Kantonsgericht als alleinige Beschwerdeinstanz. Der Gesetzgeber hat allerdings darauf verzichtet, dem Staatsrat die Oberaufsicht über die Baupolizeibehörden (also auch über die KBK) zu entziehen (vgl. Art. 77 ff. BauG) soweit das BauG überhaupt anwendbar ist. Die Mitglieder der KBK werden ferner weiterhin vom Staatsrat gewählt (Art. 6 BauG). Das Sekretariat der Kantonalen Baukommission wird von einer Dienststelle eingerichtet (Art. 3 Abs. 6 BauG) und der Sekretär hat beratende Stimme (Art. 7 Abs. 5 BauG). Er entwirft Entscheide für die Beratung (Art. 7 Abs. 6 BauG). Die KBK ist folglich nicht vollumfänglich unabhängig von der Exekutive und auf die Hilfe der Verwaltung angewiesen. Die KBK ist somit nicht dermassen unabhängig, dass sämtliche Entscheide zwingend an ein Gericht weitergezogen werden sollten.

Aus den Debatten zu Art. 64 Abs. 1 BauG geht zusätzlich hervor, dass der Staatsrat als Instanz entfernt werden soll, um den Verfahrensweg zu beschleunigen (siehe dazu die erste Lesung des Parlaments vom 13. September 2024; abrufbar unter <https://vs.re-capp.ch>). Es bleibt aus den unterschiedlichen Voten jedoch unklar, ob dies für alle Prozesse gilt, bei denen die KBK beteiligt ist oder einzig für baurechtliche Verfahren.

Ob nun das Kantonsgericht für sämtliche Entscheide der KBK Beschwerdeinstanz ist oder nur für jene, die gestützt auf das BauG erlassen werden, kann weder der Botschaft noch den Debatten eindeutig entnommen werden.

Der Gesetzgeber hat die Bestimmung im spezielleren Gesetz (Art. 11 Abs. 2 GNGWB) bei der Einführung der ähnlich lautenden Norm im aktuelleren Gesetz (Art. 68 Abs. 2 BauG) nicht aufgehoben. Beide Artikel verfügen teilweise über unterschiedliche Tatbestandselemente und Rechtsfolgen. Es kann also nicht davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber mit Art. 68 BauG die Eigenständigkeit von Art. 11 Abs. 2 GNGWB aufheben wollte.

Aus den Materialien ist somit kein triftiger Grund ersichtlich, wonach der klare Verweis auf das Verwaltungsverfahrensgesetz, das den Staatsrat als erste Beschwerdeinstanz vorsieht, am "wahren Sinn" der Regelung gemäss GNGWB vorbeizielt.

1.6 Aus Art. 65 Abs. 3 lit. c VVRG kann sodann auch keine Zuständigkeit des Kantonsgerichts abgeleitet werden, wie dies die KBK geltend macht. Vorsorgliche Massnahmen können zwar organisatorisch von einem *Einzelrichter* der Öffentlichrechtlichen Abteilung

entschieden werden, jedoch nur, sofern überhaupt die funktionale Zuständigkeit des Kantonsgerichts gegeben ist.

1.7 Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die angefochtene Verfügung bzw. das verfügte Benützungsverbot gestützt auf Art. 11 Abs. 2 GNGWB erlassen wurde. Die in Anwendung des GNGWB getroffenen Entscheide unterliegen den Bestimmungen des VVRG (Art. 62 Abs. 1 GNGWB). Das VVRG bestimmt den Staatsrat als erste Beschwerdeinstanz (Art. 43 Abs. 2 VVRG). Die Beschwerde ist mithin der Zuständigkeit halber an den Staatsrat weiterzuleiten. Gemäss Art. 89 Abs. 2 VVRG werden ausnahmsweise keine Kosten erhoben. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

Demnach erkennt das Kantonsgericht

1. Auf die Beschwerde der X _____ vom 23. März 2026 wird mangels Zuständigkeit nicht eingetreten.
2. Die Beschwerde der X _____ vom 23. März 2026 2026 sowie die Akten werden zuständigkeitshalber dem Staatsrat zur weiteren Behandlung überwiesen.
3. Für diesen Entscheid werden keine Kosten erhoben.
4. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
5. Der Entscheid wird X _____, der KBK und dem Staatsrat schriftlich mitgeteilt.

Sitten, 15. April 2026