



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Augustinergasse 3, Postfach 630, 1701 Freiburg

T +41 26 304 15 00

www.fr.ch/tc

602 2024 201

Urteil vom 13. August 2026

II. Verwaltungsgerichtshof

Besetzung	Präsident:	Johannes Frölicher
	Richterinnen:	Anne-Sophie Peyraud Cornelia Thalmann El Bachary
	Geschäftsleiter-Berichtersteller:	Julien Delaye
Parteien	ERBENGEMEINSCHAFT A. _____, zusammengesetzt aus B. _____, C. _____, D. _____ und E. _____, Beschwerdeführende , gegen DIREKTION FÜR RAUMENTWICKLUNG, INFRASTRUKTUR, MOBILITÄT UND UMWELT, Vorinstanz	
Gegenstand	Raumplanung und Bauwesen – Gesamtrevision der Ortsplanung Plaffeien, Sektor Plaffeien und Schwarzsee Beschwerde vom 24. Dezember 2024 gegen den Entscheid vom 27. November 2024	

Sachverhalt

A. Die letzte Ortsplanung der Gemeinde Plaffeien, Sektoren Plaffeien und Schwarzsee, wurde am 24. August 1992 öffentlich aufgelegt. Sie wurde von der damaligen kantonalen Baudirektion (heute: Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt, RIMU) am 23. April 1997 teilweise genehmigt. Verschiedene Gebiete im Sektor Schwarzsee wurden damals insbesondere aufgrund der Naturgefahrenproblematik nicht oder nur unter Vorbehalten genehmigt.

Die Gemeinde legte im Amtsblatt (AB) Nr. 48 vom 30. November 2012 die Teiländerung der Ortsplanung Burstera-Chretza-Rohrmoos öffentlich auf. Diese Änderung betraf namentlich das Gebiet Chretza im Sektor Schwarzsee und sah eine Neustrukturierung der dortigen Bauzone vor. Insbesondere sollte der Detailbebauungsplan (DBP) Chretza aufgehoben und die Bauzone neu festgelegt werden.

Von diesen Planungsmassnahmen betroffen waren unter anderem die Grundstücke Art. fff und ggg des Grundbuchs (GB). Nach den damals öffentlich aufgelegten Unterlagen sollten diese Grundstücke einerseits einem Sektor mit mittlerer Gefährdung durch Naturgefahren zugewiesen werden. Andererseits war vorgesehen, Art. fff GB teilweise und Art. ggg GB einer Naturschutzzone zuzuteilen und die betroffenen Flächen aus der Bauzone zu entlassen.

Am 2. Januar 2013 erhob die Erbgemeinschaft A. _____, zusammengesetzt aus B. _____, C. _____, D. _____ und E. _____, Eigentümerin von Art. fff und ggg GB, Einsprache gegen die Planungsmassnahmen im Bereich Chretza. Am 22. März 2013 fand eine Einigungsverhandlung statt, die zu keiner Einigung führte. Mit Entscheid vom 28. August 2013 wies der Gemeinderat Plaffeien die Einsprache ab, soweit er darauf eintrat.

Gegen diesen Entscheid erhoben alle Erben zusammen mit Eingabe vom 8. September 2013 Beschwerde bei der RIMU. Die Beschwerde richtete sich weiterhin gegen die Planänderungen im Bereich Chretza. Die Gemeinde beantragte mit Stellungnahme vom 28. Oktober 2013 die Abweisung der Beschwerde. Mit Schreiben vom 13. Januar 2014 nahm die damalige Sektion Gewässer des Tiefbauamts, die inzwischen dem Amt für Umwelt (AfU) angegliedert ist, zur Beschwerde Stellung.

B. Die Gemeinde unterbreitete diese Teilrevision der Ortsplanung Burstera-Chretza-Rohrmoos nicht separat zur Genehmigung. Sie entschied, das Verfahren im Rahmen der künftigen Gesamtrevision der Ortsplanung für die Sektoren Plaffeien und Schwarzsee weiterzuführen und die Teilrevision in dieses umfassendere Planungsdossier zu integrieren.

Die öffentlichen Auflagen dieser Gesamtrevision wurden im AB Nr. 30 vom 27. Juli 2018 und im AB Nr. 39 vom 28. September 2018 publiziert. Der Zonennutzungsplan (ZNP) Sektor Schwarzsee und der ZNP Landschaft wurden zusätzlich im AB Nr. 43 vom 26. Oktober 2018 und im AB Nr. 52 vom 28. Dezember 2018 öffentlich aufgelegt; mit letzterer Auflage wurde auch das Gemeindebaureglement (GBR) nochmals publiziert. Der Gemeinderichtplan (GemRP) Sektor Schwarzsee und Landschaft wurde gleichzeitig erneut in die Vernehmlassung gegeben.

Für die vorliegend betroffenen Grundstücke Art. fff und ggg GB erfolgte die massgebliche öffentliche Auflage im Rahmen der Massnahmen hhh und iii. Diese sahen namentlich vor, die Aufhebung des DBP Chretza zu bestätigen. Die Auszonung von Art. fff GB teilweise und Art. ggg GB wurde

zusammen mit weiteren Grundstücken im Gebiet Chretza vorgesehen (vgl. auch Parallelverfahren 602 2025 9). Der westliche Teil von Art. fff GB sollte in der Wohnzone niederer Dichte 2 verbleiben.

Die planerische Behandlung der Grundstücke Art. fff und ggg GB wurde gegenüber der Auflage von 2012 insoweit angepasst, als die Gemeinde nicht mehr die Ausscheidung einer Naturschutzzone, sondern eines Naturschutzperimeters vorsah. Für Art. fff GB wurde zudem im Bereich des Gewässerraums der Warmen Sense eine Gewässerschutzzone ausgeschieden. Die Einteilung der Grundstücke Art. fff und ggg GB in einen Sektor mit mittlerer Gefährdung durch Naturgefahren wurde hingegen bestätigt.

Der Gemeinderat nahm die Gesamtrevision der Ortsplanung am 5. Februar 2019 an. Gestützt auf das Gesamtgutachten des Bau- und Raumplanungsamts (BRPA) vom 1. September 2021 veröffentlichte die RIMU im AB Nr. 35 vom 3. September 2021 diejenigen Punkte des Ortsplanungsdossiers, die sie nicht zu genehmigen oder neu in ihren Genehmigungsentscheid aufzunehmen beabsichtigte. Die Erbegemeinschaft nahm dazu Stellung.

C. Mit Entscheid vom 27. November 2024 erliess die RIMU den Genehmigungsentscheid zur Gesamtrevision der Ortsplanung der Gemeinde Plaffeien, Sektoren Plaffeien und Schwarzsee. Sie genehmigte die Gesamtrevision der Ortsplanung teilweise, unter zahlreichen Vorbehalten und Bedingungen. Sie genehmigte insbesondere die Auszonungen hhh und iii. Zudem legte sie allgemeine Bedingungen zum Naturschutzperimeter und zur Anpassung von Art. 32 GBR fest. Die Gemeinde wurde verpflichtet, die erforderlichen Änderungen im Rahmen eines Harmonisierungsdossiers umzusetzen.

Ebenfalls am 27. November 2024 wies die RIMU die Beschwerde der Erbegemeinschaft ab. Zur Naturgefahrensituation erwog die RIMU, dass Art. fff GB gemäss den aktuellen Grundlagen namentlich von Gefährdungen durch Lawinen, Rutschungen und Hochwasser betroffen sei, während Art. ggg GB einer mittleren Gefährdung durch Rutschungen und Murgänge sowie einer geringen Gefährdung durch Hochwasser ausgesetzt sei. Die Zuweisung der beiden Grundstücke zu einem Sektor mit mittlerer Gefährdung durch Naturgefahren sei daher korrekt.

Hinsichtlich der Auszonung hielt die RIMU fest, diese sei unabhängig von der Naturgefahrensituation recht- und zweckmässig. Die Gemeinde verfüge gemäss kantonalem Richtplan über eine überdimensionierte Bauzone. Die Auszonung trage dazu bei, die Bauzone im Gebiet Chretza kompakter zu fassen und eine unerwünschte Weiterentwicklung eines eher abseits gelegenen und mit dem öffentlichen Verkehr schwach erschlossenen Quartiers zu vermeiden. Massgebend seien auch die Nähe zu einem Amphibienlaichgebiet von nationaler Bedeutung und zum Flachmoor Rohrmoos von nationaler Bedeutung sowie der Umstand, dass die ausgezonten Flächen im Gewässerraum der Warmen Sense und des Hapferevorschisbachs lägen.

Weiter bestätigte die RIMU den vorgesehenen Naturschutzperimeter. Die damit verbundenen Einschränkungen beträfen unbebaute Flächen und stünden im Zusammenhang mit dem Schutz der betroffenen Biotope. Eine mildere, gleich geeignete Massnahme sei nicht ersichtlich. Schliesslich verneinte die RIMU eine rechtsungleiche Behandlung gegenüber Art. jjj GB, da dieses Grundstück im Unterschied zu Art. ggg GB bereits über eine rechtskräftige Baubewilligung für den Neubau eines Ferienhauses verfügt habe.

D. Mit Eingabe vom 23. Dezember 2024 erheben allen Erben zusammen Beschwerde beim Kantonsgesicht gegen den Beschwerdeentscheid der RIMU vom 27. November 2024 sowie gegen den gleichentags erlassenen Genehmigungsentscheid zur Gesamtrevision der Ortsplanung, soweit

ihre Grundstücke betroffen sind. Sie beantragt sinngemäss, dass Art. ggg GB in der Bauzone verbleibt und der Gewässerraum so festgelegt wird, dass eine zweckmässige Überbauung weiterhin möglich bleibt. Weiter verlangt sie, dass die Planung betreffend das bereits überbaute Grundstück Art. fff GB überprüft wird.

Zur Begründung machen sie im Wesentlichen geltend, die Auszonung von Art. ggg GB und dessen Einbezug in den Naturschutzperimeter stellten einen unverhältnismässigen Eingriff in ihr Eigentum dar. Das Grundstück sei vollständig erschlossen, seine Überbaubarkeit sei bereits im Rahmen des genehmigten DBP Chretza abgeklärt worden, und die ursprünglich geplante wasserbauliche Massnahme über dieses Grundstück sei letztlich nicht ausgeführt worden. Die Auszonung sei weder aus Gründen der Naturgefahren noch des Naturschutzes oder des Gewässerraums erforderlich.

Die Beschwerdeführer rügen weiter, Art. ggg GB bilde eine Baulücke in einem bestehenden und erschlossenen Quartier. Dessen Auszonung widerspreche dem Ziel der Siedlungsentwicklung nach innen und der Schaffung kompakter Siedlungen.

Schliesslich machen sie geltend, die neuen Festlegungen betreffend Art. fff GB seien ebenfalls unverhältnismässig. Die Zuordnung zum Naturschutzperimeter und die Ausdehnung des Gewässerraums bis an die Hausfassade würden die bisherige Nutzung sowie notwendige Schutzmassnahmen gegen Hochwasser erheblich erschweren oder verunmöglichen.

Mit Eingabe vom 16. Januar 2025 ergänzen die Erben ihre Beschwerde. Dabei stützen sie sich namentlich auf die Genehmigungsverfügung der RIMU vom 5. März 1998 betreffend den DBP Chretza sowie auf damalige Unterlagen der Gemeinde.

E. Mit Eingabe vom 24. März 2025 teilt die Gemeinde mit, dass sie auf eine Stellungnahme zur Beschwerde verzichte.

Am 26. Mai 2025 beantragt die RIMU die Abweisung der Beschwerde. Sie verweist dabei auf die beigefügten Stellungnahmen des AfU, des Amts für Wald und Natur (WNA) und der Naturgefahrenkommission (NGK), welche die Rechtmässigkeit der Entscheide vom 27. November 2024 in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich bestätigten.

Mit Schreiben vom 10. Juli 2026 teilt die Gemeinde mit, dass im Rahmen der öffentlichen Auflage des Dossiers zur Anpassung an die Genehmigungsbedingungen die Umsetzung der vorliegend streitigen Massnahmen bis zum Entscheid des Kantonsgerichts sistiert worden ist.

Es wurde kein weiterer Schriftenwechsel angeordnet.

F. Auf die weiteren Parteivorbringen und die eingereichten Unterlagen wird, soweit für die Entscheidungsfindung erforderlich, im Rahmen der Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.

Das Kantonsgericht ist zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (Art. 88 Abs. 3 des kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 [RPBG; SGF 710.1] in

Verbindung mit Art. 114 Abs. 1 lit. a des kantonalen Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege [VRG; SGF 150.1]). Die Beschwerdeführenden alle zusammen sind als Eigentümer der streitbetroffenen Grundstücke Art. fff und ggg GB durch die angefochtenen Entscheide berührt und zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 76 VRG). Die Beschwerdefrist wurde eingehalten (Art. 79 Abs. 1 VRG) und der Kostenvorschuss rechtzeitig bezahlt (Art. 128 VRG). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

Mit der Beschwerde an das Kantonsgesicht können die Verletzung des Rechts, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 77 VRG).

Die Rüge der Unangemessenheit ist vor dem Kantonsgesicht demgegenüber nur zulässig, wenn ein Gesetz dies ausdrücklich vorsieht (Art. 78 Abs. 2 VRG). Im Bereich der Raumplanung verlangt Art. 33 Abs. 3 lit. b des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG; SR 700), dass wenigstens eine Beschwerdebehörde eine volle Überprüfung gewährleistet.

Vorliegend hat die RIMU als Beschwerdebehörde im Sinne von Art. 88 Abs. 1 RPBG den Planungsentscheid der Gemeinde mit Bezug auf die streitbetroffenen Grundstücke überprüft und die Auszonungen der Parzellen bestätigt. Damit ist die bundesrechtlich geforderte volle Überprüfung bereits durch die Vorinstanz erfolgt. Die Rüge der Unangemessenheit ist im vorliegenden Verfahren vor Kantonsgesicht somit ausgeschlossen.

3.

3.1. Vorliegend betreffen die streitigen Planungsmassnahmen die teilweise Auszonung von Art. fff GB sowie die Auszonung von Art. ggg GB aus der Bauzone im Rahmen der Gesamtrevision der Ortsplanung. Damit verbunden sind namentlich die Festlegung bzw. Übernahme des Gewässerraums, die Zuweisung der betroffenen Flächen zu einem Naturschutzperimeter, die Berücksichtigung der Naturgefahren sowie die Aufhebung des bisherigen DBP Chretza.

Diese Massnahmen schränken die bisherige bzw. mögliche künftige Nutzung der Grundstücke ein und stellen damit öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen dar. Sie sind mit der Eigentumsgarantie nach Art. 26 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) vereinbar, wenn sie die Voraussetzungen von Art. 36 BV erfüllen, mithin auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sind und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahren. Zudem ist der Grundsatz der Rechtsgleichheit zu beachten.

3.2. Für die Beurteilung der streitigen Massnahmen sind zunächst die grundlegenden raumplanungsrechtlichen Vorgaben in Erinnerung zu rufen.

Nach Art. 1 Abs. 1 RPG sorgen Bund, Kantone und Gemeinden dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt und das Baugebiet vom Nichtbaugebiet getrennt wird. Sie stimmen ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab und verwirklichen eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung. Dabei achten sie auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft.

Gemäss Art. 1 Abs. 2 lit. a RPG unterstützen sie mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen, die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen. Weiter haben sie die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, unter

Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität (Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG), und kompakte Siedlungen zu schaffen (Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG).

Die Nutzungspläne ordnen die zulässige Nutzung des Bodens (Art. 14 Abs. 1 RPG). Sie unterscheiden vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen (Art. 14 Abs. 2 RPG). Nach Art. 15 Abs. 1 RPG sind Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen. Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren (Art. 15 Abs. 2 RPG). Die Lage und Grösse der Bauzonen sind über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen; dabei sind die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu befolgen. Insbesondere sind die Fruchtfolgeflächen zu erhalten sowie Natur und Landschaft zu schonen (Art. 15 Abs. 3 RPG).

Mit der Revision von Art. 15 RPG vom 15. Juni 2012 wurden die Rechtsprechung und die Praxis zur Dimensionierung der Bauzonen weitgehend kodifiziert, zugleich aber auch verschärft. Zu den wesentlichen Neuerungen gehören namentlich die Anforderungen an die kantonalen Richtpläne, welche die räumliche Verteilung der Bauzonen zu steuern haben, sowie eine genauere Bemessung der benötigten Bauzonenflächen anhand des voraussichtlichen Bedarfs (vgl. BGE 141 II 393 E. 2). Ziel war insbesondere, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken und die Zersiedelung zu begrenzen (vgl. Botschaft vom 20. Januar 2010 zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, BBl 2010 1049 ff.; BGE 141 II 393 E. 2).

Im Rahmen der Vorarbeiten zur Revision des RPG wurde festgestellt, dass sich die Bauzonenreserven häufig nicht dort befinden, wo sie tatsächlich benötigt werden (vgl. Botschaft, BBl 2010 1049, S. 1075 und 1082; BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG [ARE]/FAHRLÄNDER PARTNER, Bauzonen Schweiz – Wie viele Bauzonen braucht die Schweiz?, Schlussbericht vom 10. Oktober 2008; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, 3. Aufl. 2017, S. 47). Ein zentrales Anliegen des Bundesrechts besteht somit darin, die Siedlungstätigkeit in den Bauzonen zu konzentrieren und eine Streubauweise zu verhindern.

Nach der Rechtsprechung sind kleine, isolierte oder periphere Bauzonen grundsätzlich nicht nur unzweckmässig, sondern bundesrechtswidrig (vgl. BGE 124 II 391 E. 3a; 121 I 245 E. 6e; 119 Ia 300 E. 3b; Urteile BGer 1C_278/2022 vom 27. Juni 2023 E. 4.1; 1C_361/2020 vom 18. Januar 2021 E. 4.2; 1C_485/2012 vom 13. Juli 2014 E. 3.2.1; 1C_13/2012 vom 24. Mai 2012 E. 3.1). Das Konzentrationsprinzip verlangt, dass Bauten und Anlagen grundsätzlich auf räumlich zusammenhängende, vom umliegenden Nichtsiedlungsgebiet klar abgegrenzte und auf das Notwendige beschränkte Zonen zu konzentrieren sind. Dadurch sollen eine ungeordnete Streubauweise vermieden, Landwirtschaftsland, Landschaften und Ortsbilder geschont und der Boden haushälterisch genutzt werden (vgl. BGE 116 Ia 335 E. 4a; 119 Ia 411 E. 2b; Urteile BGer 1C_278/2022 vom 27. Juni 2023 E. 4.1; 1C_361/2020 vom 18. Januar 2021 E. 4.2).

3.3. Diese bundesrechtlichen Grundsätze sind im kantonalen Richtplan (KantRP) konkretisiert. Nach dem Thema T101 "Siedlungsgebiet" dient das Siedlungsgebiet der Festlegung der räumlichen Grenzen der langfristigen Siedlungsentwicklung. Die Siedlungsentwicklung soll auf kantonaler Ebene nachhaltig erfolgen und hauptsächlich auf die dafür geeigneten, zentralen und gut erschlossenen Gebiete konzentriert werden. Bauzonenerweiterungen im Sinne von Art. 15 RPG sind grundsätzlich innerhalb des Siedlungsgebiets anzusiedeln. Bei dessen Abgrenzung sind insbesondere Natur- und Landschaftsschutzperimeter, Naturgefahren, Grundwasserschutzzonen, Wald und Gewässer zu berücksichtigen. Erweiterungen der Bauzonen haben zudem an die bestehende Bauzone anzuknüpfen und setzen die Einhaltung der Kriterien zur Dimensionierung sowie zur Verdichtung und Aufwertung voraus.

Das Thema T102 "Dimensionierung und Bewirtschaftung der Bauzone" konkretisiert sodann das Ziel, unbebaute Grundstücke innerhalb der bestehenden Bauzone vor neuen Bauzonenerweiterungen zu mobilisieren. Bauzonen sind so zu dimensionieren, dass sie dem Bedarf für die nächsten 15 Jahre entsprechen. Die Dimensionierung stützt sich nicht mehr auf die frühere Bautätigkeit, sondern auf eine effektive Bilanz der noch unüberbauten Flächen. Neue Einzonungen oder Erweiterungen sind nur etappenweise möglich und setzen grundsätzlich voraus, dass die bestehenden Bauzonenreserven weitgehend ausgeschöpft sind. Damit soll verhindert werden, dass neue Bauzonen geschaffen werden, obwohl innerhalb der rechtskräftigen Bauzone noch ausreichende Reserven bestehen.

Der KantRP verlangt zudem, dass die geeignetsten Grundstücke für die Siedlungsentwicklung bestimmt werden. Dabei sind insbesondere die Kontinuität des bebauten Gebiets, die Erschliessungskosten für die Gemeinschaft, die Lage im Siedlungsgebiet, die Erschliessungsqualität und die Anforderungen an eine haushälterische Bodennutzung zu berücksichtigen. In Sektoren mit ungenügender Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr (ÖV), namentlich bei einer Erschliessungsgüteklasse E, sind Bauzonenerweiterungen nur in besonderen Ausnahmefällen zulässig. Die Kriterien für die Dimensionierung werden ausserdem individuell auf jeden besiedelten Sektor angewendet.

Schliesslich hält das Thema T103 "Verdichtung und Aufwertung" fest, dass die Siedlungsentwicklung in erster Linie innerhalb des bestehenden Siedlungsgebiets zu erfolgen hat. Bestehende rechtskräftige und erschlossene Baulandreserven sind zu nutzen, bevor neue Erweiterungen vorgeschlagen werden. Eine Verdichtung ist insbesondere an Orten mit genügender ÖV-Erschliessung oder mit attraktiven und sicheren Verbindungen für den Langsamverkehr zulässig. In schlecht erschlossenen Gebieten ist die Verdichtung dagegen zu begrenzen. Der KantRP betont zudem, dass Verdichtung nicht auf Kosten der Natur im Siedlungsgebiet erfolgen darf; Grünflächen und ökologisch wertvolle Gebiete sind in den Verdichtungsprozess einzubeziehen und zu schützen.

Daraus folgt, dass die Reduktion oder Bereinigung bestehender Bauzonen nicht nur zulässig, sondern im Rahmen einer Gesamtrevision der Ortsplanung geboten sein kann, wenn Grundstücke nach heutiger Rechtslage und Planungssystematik nicht mehr zweckmässig der Bauzone zugewiesen sind. Dies gilt insbesondere für Flächen am Rand des Siedlungsgebiets, in ökologisch sensiblen Bereichen, im Gewässerraum oder in naturgefahrenexponierten Gebieten sowie für Flächen, deren Verbleib in der Bauzone einer kompakten und haushälterischen Siedlungsentwicklung entgegensteht.

3.4. Die gesetzlichen Grundlagen für eine Auszonung ergeben sich somit aus dem Bundesrecht, insbesondere aus Art. 1, 14 und 15 RPG, sowie aus dem kantonalen Raumplanungsrecht und den darauf gestützten Planungsinstrumenten, namentlich dem KantRP. Sie bilden eine genügende gesetzliche Grundlage für die Auszonung von Grundstücken aus der Bauzone, wenn diese den Anforderungen an eine rechtmässige Bauzone nicht oder nicht mehr entsprechen (vgl. Urteile BGer 1C_70/2025 vom 26. September 2025 E. 2.4 ff.; KG FR 602 2024 81 vom 20. Dezember 2024 E. 3.1).

Massnahmen, welche die Ziele des RPG konkretisieren, liegen grundsätzlich in einem gewichtigen öffentlichen Interesse. Namentlich bildet die bessere Nutzung der Reserven innerhalb des bereits weitgehend überbauten Siedlungsgebiets, unter gleichzeitiger Förderung einer qualitativ hoch-

wertigen Siedlungsentwicklung, einen zentralen Pfeiler der schweizerischen Raumplanungspolitik (vgl. Botschaft, BBl 2010 1049, S. 1068).

Ein erhebliches öffentliches Interesse besteht daher insbesondere an der Auszonung von Flächen, welche die Voraussetzungen der Bauzone nach Art. 15 RPG nach heutiger Rechtslage nicht oder nicht mehr ohne Weiteres erfüllen. Dies gilt namentlich mit Blick auf die Siedlungsentwicklung nach innen (Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG) und die Schaffung kompakter Siedlungen (Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG).

Auch das Konzentrationsprinzip verlangt, dass Bauten und Anlagen grundsätzlich in einem zusammenhängenden Siedlungsgebiet konzentriert und klar vom Nichtbaugelbiet abgegrenzt werden (vgl. oben). Folglich besteht auch an Massnahmen, welche die Siedlungsentwicklung konzentrieren und begrenzen, ein wichtiges öffentliches Interesse.

4.

Zu prüfen bleibt, ob die streitigen Auszonungen mit Blick auf die betroffenen Grundstücke verhältnismässig sind.

4.1. Ausgangspunkt bildet die von der Gemeinde im Rahmen der Gesamtrevision der Ortsplanung vorgenommene Neubeurteilung des Gebiets Chretza-Rohrmoos. Die Gemeinde hat in diesem Bereich namentlich die Massnahmen hhh und iii vorgesehen. Diese betreffen unter anderem die Grundstücke Art. fff und ggg GB. Danach wird Art. ggg GB als unüberbautes Grundstück aus der Bauzone entlassen; bei Art. fff GB betrifft die Auszonung den östlichen, unüberbauten Grundstücksteil (vgl. Plan Nr. 1; Auszonungen in Rot).

(Plan gestrichen)

Die Massnahmen stehen im Zusammenhang mit den im Planungsbericht formulierten Planungszielen der Gemeinde. Diese beruhen auf früheren Planungen und Konzepten zur Ortsplanung und zum Tourismus und betreffen namentlich die Bodennutzung, die Mobilität, die Landschaft, den Tourismus und die Energie. Als Leitlinien hält die Gemeinde insbesondere fest, dass sie die attraktive Wohnlage und die gute Wohnqualität erhalten, das örtliche Gewerbe und den Tourismus fördern, gute Rahmenbedingungen für heutige und künftige Arbeitsplätze schaffen, die Verkehrswege sichern, die natürlichen Ressourcen erhalten sowie die Nutzung erneuerbarer Energien fördern will (vgl. Ortsplandossier Plaffeien, Planungsbericht Sektoren Plaffeien und Schwarzsee, Bericht vom 18. Februar 2019, Ziff. 2, S. 18).

Diese Zielsetzungen werden im Rahmen der Gesamtrevision namentlich durch eine neue Bauzonendimensionierung für die Sektoren Plaffeien und Schwarzsee konkretisiert. Nach dem Stand vom 31. Juli 2018 weist das Erschliessungsprogramm für die massgeblichen Bauzonen eine Gesamtfläche von 92.2 ha aus, wovon 76.4 ha bereits überbaut sind; 13.3 ha gelten als sofort bebaubar und weitere 2.5 ha als innert fünf Jahren bebaubar. Damit zeigt die Gemeinde auf, dass innerhalb der verbleibenden Bauzonen weiterhin Bauzonenreserven bestehen (vgl. Ortsplandossier Plaffeien, Bauzonendimensionierung Sektoren Plaffeien und Schwarzsee, Stand 31. Juli 2018, Bericht vom 14. Februar 2019).

Das Erschliessungsprogramm hält zudem fest, dass es die Groberschliessung jener Grundstücke betrifft, die innert 15 Jahren voraussichtlich benötigt werden. Es bildet Bestandteil des Richtplandossiers. In diesem Rahmen hat die Gemeinde die gesamte Bauzone im Zusammenhang mit der allgemeinen Überprüfung des künftigen Bauzonenbedarfs, der Erschliessung, der Natur- und Landschaftswerte sowie der raumplanerisch angestrebten Siedlungsentwicklung beurteilt (vgl.

Ortsplandossier Plaffeien, Erschliessungsprogramm Sektoren Plaffeien und Schwarzsee, Bericht vom 12. Februar 2019).

Im Planungsbericht begründet die Gemeinde die Massnahme iii Chretza-Rohrmoos insbesondere damit, dass die betroffenen Grundstücke aufgrund der Naturgefahrenkarte, namentlich wegen Rutschungen, Hochwasser und Murgängen, nicht mehr bebaubar seien. Für die bereits überbauten Grundstücke sieht sie demgegenüber besondere planerische Lösungen vor, namentlich die Einteilung in einen Erhaltungsperimeter. Die Gemeinde unterscheidet damit in ihrer Planung zwischen bereits überbauten Grundstücken bzw. Grundstücksteilen und unüberbauten, von Naturgefahren betroffenen Flächen (vgl. Ortsplandossier Plaffeien, Planungsbericht Sektoren Plaffeien und Schwarzsee, Bericht vom 18. Februar 2019, Ziff. 8.7.11, S. 129).

4.2. Das BRPA hat die Gesamtrevision der Ortsplanung im Gesamtgutachten zur Schlussprüfung vom 1. September 2021 geprüft. Dabei hat es auch die Teilrevision Burstera-Chretza-Rohrmoos einbezogen, da deren Schlussprüfungsverfahren noch offen gewesen ist (vgl. Gesamtgutachten des BRPA vom 1. September 2021, S. 2).

4.2.1. Zur Bauzonendimensionierung hält das BRPA fest, dass nach Bundesrecht zuerst die bestehenden Bauzonenreserven zu verwenden sind, bevor neue Einzonungen geplant werden. Für den Sektor Schwarzsee, der der Siedlungspriorität 4 zugeordnet ist, stellt es genehmigte unbebaute Flächen von 8.40 ha fest. Gestützt darauf hält es fest, dass dieser Sektor über kein Erweiterungspotenzial verfügt und keine Einzonung in eine Wohnzone vorgenommen werden kann (vgl. Gesamtgutachten des BRPA vom 1. September 2021, S. 20).

Zu den Auszonungen nimmt das BRPA die Stellungnahme des damaligen Amts für Landwirtschaft (heute Grangeneuve, Sektion Landwirtschaft) zur Kenntnis. Dieses anerkennt die Bemühungen der Gemeinde, ihre überdimensionierte Bauzone zu verkleinern, äussert aber gewisse Vorbehalte gegenüber systematischen Auszonungen von Parzellenteilen im Waldabstand, im Gewässerraum oder an steilen Hängen. Die Auszonungen hhh und iii beurteilt es aus landwirtschaftlicher Sicht jedoch ausdrücklich positiv (vgl. Gutachten des Amts für Landwirtschaft vom 14. November 2019; Gesamtgutachten des BRPA vom 1. September 2021, S. 86 f.).

Das BRPA hält dazu fest, dass ausgezonte Sektoren nicht zwingend landwirtschaftlich nutzbar sein müssen, insbesondere wenn sie wegen Schutzelementen, der Topographie oder ihrer Lage im Gewässerraum schwer bebaubar sind. Zudem dienen die Auszonungen der Verringerung der Überdimensionierung der Wohnzone der Gemeinde Plaffeien, was das BRPA als gewichtiges Ziel berücksichtigt (vgl. Gesamtgutachten des BRPA vom 1. September 2021, S. 86 f.).

4.2.2. Betreffend den Gewässerraum hält das BRPA gestützt auf das Gutachten des AfU fest, dass die Naturschutzzone Rohrmoos sowohl ein Amphibienlaichgebiet von nationaler Bedeutung als auch ein Flachmoor von nationaler Bedeutung umfasst. Die Gewässerräume sind entsprechend den bundesrechtlichen Vorgaben festzulegen; für die Sense im Bereich Rohrmoos bildet ein Gewässerraum von insgesamt mindestens 41 m die Minimalanforderung (vgl. Gutachten des AfU vom 7. August 2019; Gesamtgutachten des BRPA vom 1. September 2021, S. 69 f.).

Das WNA hat das Dossier im Bereich Natur und Landschaft positiv mit Bedingungen beurteilt. Es verlangt insbesondere die Anpassung von Art. 32 GBR zum Naturschutzperimeter sowie die korrekte Aufnahme der Amphibienlaichgebiete und Biotope in den ZNP und das GBR. Der Standardartikel zum Naturschutzperimeter schliesst namentlich Neubauten, neue Anlagen, Veränderungen am

Wasserhaushalt sowie bauliche oder landwirtschaftliche Terrainveränderungen grundsätzlich aus (vgl. Gutachten des WNA vom 10. September 2019).

Im Bereich Naturgefahren hält das BRPA gestützt auf die Gutachten der NGK fest, dass Flächen, die einer erheblichen Gefährdung gemäss Naturgefahrenkarte ausgesetzt sind, grundsätzlich auszuzonen sind. Bereits überbaute Parzellen können demgegenüber einem Erhaltungssperimeter zugewiesen werden. Zudem sind die Gefahrensektoren im ZNP darzustellen und die Bestimmungen des GBR zu den Naturgefahren anzupassen (vgl. Gutachten der NGK vom 12. Januar 2021; Gesamtgutachten des BRPA vom 1. September 2021, S. 71 f.).

4.2.3. Im Gesamtgutachten vom 11. November 2024 bestätigt das BRPA die Grundlinien der Bauzonendimensionierung. Es hält fest, dass die bestehenden Reserven in den Wohn-, Misch- und Kernzonen der Sektoren Plaffeien und Schwarzsee den Bedarf für die nächsten 15 Jahre abdecken und deshalb keine Einzonung in eine Wohnzone vorgenommen werden kann (vgl. Gesamtgutachten des BRPA vom 11. November 2024, S. 3 ff.).

Weiter präzisiert das BRPA, dass früher vorgesehene Auszonungen nicht automatisch dahinfallen, wenn damit zusammenhängende Einzonungen nicht genehmigt werden. Sie sind vielmehr unabhängig zu prüfen und können beibehalten werden, wenn sie den übergeordneten Planungen entsprechen und raumplanerisch sinnvoll sind (vgl. Gesamtgutachten des BRPA vom 11. November 2024, S. 8).

4.3. Gestützt auf diese Grundlagen hat die RIMU im Beschwerdeentscheid vom 27. November 2024 die von der Gemeinde vorgesehene Auszonung im Bereich Chretza-Rohrmoos materiell überprüft und bestätigt.

Zunächst hat sie die Frage der Naturgefahren beurteilt. Sie hält fest, dass Art. fff GB nach den aktuellen kartografischen Grundlagen namentlich von Gefährdungen durch Lawinen, Rutschungen und Hochwasser betroffen ist. Art. ggg GB unterliegt fast vollständig einer mittleren Gefährdung durch Rutschungen und Murgänge sowie einer geringen Gefährdung durch Hochwasser. Die beiden Grundstücke sind deshalb nach Auffassung der RIMU zu Recht einem Sektor mit mittlerer Gefährdung durch Naturgefahren zugewiesen worden. Zugleich hält sie fest, dass derzeit keine Hinweise auf eine massgebliche Verbesserung der Gefährdungssituation vorliegen, welche eine andere Beurteilung rechtfertigen würden.

Die RIMU hat sodann die Auszonung gesondert von der blossen Feststellung der Gefahrenlage geprüft. Sie hält fest, dass die Gefährdungssituation zwar ein wesentliches Element bildet, die Beibehaltung oder Entlassung einer Fläche aus der Bauzone aber aufgrund einer Gesamtbetrachtung zu beurteilen ist. Dabei sind neben den Naturgefahren auch die Lage des betreffenden Sektors, die Struktur der Bauzone, die Erschliessung, die übergeordneten raumplanerischen Ziele sowie weitere öffentliche Interessen zu berücksichtigen.

In Bezug auf die Siedlungsentwicklung weist die RIMU darauf hin, dass die Massnahmen hhh und iii zu einer deutlich verkleinerten und kompakteren Bauzone im Gebiet Chretza führen. Die verbleibende Bauzone liegt nach ihrer Beurteilung eher abseits und weist nur eine schwache Erschliessungsgüte des öffentlichen Verkehrs auf. Unabhängig vom privaten Erschliessungszustand hält sie eine Weiterentwicklung dieses Quartiers aus raumplanerischer Sicht nicht für wünschenswert. Zudem führt sie aus, dass die Aufhebung des ehemaligen DBP Chretza angesichts der weitgehenden Überbauung des Quartiers sachgerecht erscheint.

Die RIMU hat weiter berücksichtigt, dass die ausgezonten Flächen eine wesentliche Freifläche bilden. Sie verneint insbesondere, dass durch die Auszonung von Art. ggg GB eine Baulücke im verbleibenden Quartier entsteht. Gleiches gilt nach ihrer Auffassung für den ausgezonten Teil von Art. fff GB. Der verbleibende Quartierteil stellt nach ihrer Beurteilung aufgrund seiner Lage und der bestehenden Bebauung den eigentlichen Kern des südlichen Sektors Chretza dar; die meisten Bauten gliedern sich nordöstlich der Erschliessungsstrasse an.

Als weiteres wesentliches Element hat die RIMU den Natur- und Biotopschutz berücksichtigt. Sie hält fest, dass die von der Auszonung betroffenen Flächen im Bereich Rohrmoos sowohl am Rand eines Amphibienlaichgebiets von nationaler Bedeutung als auch in der Nähe eines Flachmoors von nationaler Bedeutung liegen. Gestützt auf die Beurteilung des WNA hat sie die parzellengenaue Übertragung des Inventars in den ZNP als korrekt erachtet. Eine Begrenzung des Naturschutzperimeters auf das Flachmoor allein würde nach ihrer Auffassung den Interessen des Biotopschutzes zu wenig Rechnung tragen.

Schliesslich hat die RIMU auch den Gewässerraum der Warmen Sense und des Hapferevorschisbachs in die Beurteilung einbezogen. Sie hält fest, dass sich die ausgezonten Flächen von Art. fff und ggg GB nach den aktuellen kantonalen Grundlagen im Gewässerraum befinden und deshalb auch aus diesem Grund nicht für eine freie Überbauung in Betracht kommen. Die Festlegung des Gewässerraums beruht nach ihrer Darstellung auf den bundesrechtlichen Mindestanforderungen und lässt der Gemeinde nur einen beschränkten Handlungsspielraum.

4.4. Diese Beurteilung ist nicht zu beanstanden.

4.4.1. Die RIMU hat die Auszonung der betroffenen Flächen zu Recht nicht allein unter dem Gesichtspunkt der Naturgefahren geprüft, sondern in eine gesamthafte raumplanerische Interessenabwägung eingebettet. Dabei durfte sie berücksichtigen, dass die Gemeinde Plaffeien im Rahmen der Gesamtrevision ihre Bauzonen neu dimensioniert, bestehende Reserven überprüft und die künftige Siedlungsentwicklung stärker auf geeignete, kompakte und raumplanerisch zweckmässige Standorte ausgerichtet hat. Die Massnahmen hhh und iii fügen sich in diese Planung ein.

Zwar ist zu berücksichtigen, dass die Gemeinde Plaffeien aufgrund ihrer grossen Fläche und ihrer historisch gewachsenen Struktur nicht ohne Weiteres mit einer Gemeinde vergleichbar ist, die im Wesentlichen nur über ein einziges, klar abgegrenztes Dorfzentrum verfügt. Gerade im Sektor Schwarzsee bestehen mehrere Siedlungsgruppen und Bauzoneninseln, die teilweise historisch entstanden sind. Daraus folgt jedoch nicht, dass jede bestehende, peripher gelegene oder nur schwach erschlossene Bauzonenreserve beibehalten werden müsste. Vielmehr durfte die Gemeinde im Rahmen der Gesamtrevision festlegen, welche Sektoren künftig weiterentwickelt werden sollen und in welchen Bereichen eine weitere bauliche Entwicklung nicht mehr angestrebt wird.

Dies gilt insbesondere für das Gebiet Chretza-Rohrmoos. Die Gemeinde hat sich entschieden, dieses Quartier nicht weiter auszubauen, sondern die Bauzone auf den bestehenden baulichen Kern zu konzentrieren. Dass die verbleibenden Bauzonen im Sektor Schwarzsee nicht vollständig einem klassischen, geschlossenen Dorfkern entsprechen, ändert daran nichts. Entscheidend ist, dass die streitigen Auszonungen innerhalb des konkret betroffenen Sektors zu einer klareren Begrenzung der Bauzone führen und eine weitere Ausdehnung der Besiedlung in einen ökologisch, gewässerrechtlich und naturgefahrenrechtlich sensiblen Randbereich verhindern.

4.4.2. Der Einwand der Beschwerdeführerin, Art. ggg GB bilde eine Baulücke in einem bestehenden und erschlossenen Quartier, überzeugt vor diesem Hintergrund nicht. Es trifft zwar zu, dass die streitbetroffenen Flächen nicht völlig losgelöst von jeder Bebauung liegen, sondern räumlich an ein bestehendes, historisch gewachsenes Siedlungsgefüge anschliessen (vgl. auch Plan Nr. 1 oben).

Diese Nähe zu bestehenden Bauten genügt jedoch nicht, um den dauerhaften Verbleib in der Bauzone zu rechtfertigen. Die RIMU hat denn auch nicht entscheidend darauf abgestellt, es handle sich um eine vollständig isolierte Kleinbauzone, sondern vielmehr darauf, dass die Bauzone im Gebiet Chretza mit den Massnahmen hhh und iii verkleinert, klarer begrenzt und auf den bestehenden Kern konzentriert wird.

Die vorhandene Erschliessung und die frühere Einbindung in den DBP Chretza ändern daran nichts. Die Erschliessung eines Grundstücks begründet für sich allein keinen Anspruch auf dessen dauerhaften Verbleib in der Bauzone. Ebenso wenig steht ein früher genehmigter DBP einer späteren planerischen Neubeurteilung im Rahmen einer Gesamtrevision entgegen. Dies gilt umso mehr, als der DBP Chretza mit der genehmigten Planung gerade aufgehoben wird. Die Beschwerdeführerin kann daraus daher keinen Anspruch ableiten, dass Art. ggg GB bzw. der östliche Teil von Art. fff GB weiterhin baulich entwickelt werden können.

Auch der Umstand, dass die betroffenen Grundstücke im Siedlungsgebiet des KantRPs liegen, führt zu keinem anderen Ergebnis. Das Siedlungsgebiet bezeichnet die räumlichen Grenzen, innerhalb deren Bauzonenerweiterungen bei ausgewiesenem Bedarf geprüft werden können. Es verpflichtet die Gemeinde jedoch nicht, jede darin gelegene Fläche in der Bauzone zu belassen. Die Rechtsprechung hält insoweit fest, dass sich Grundeigentümer nicht auf den KantRP berufen können, um den Verbleib ihrer Grundstücke in der Bauzone zu verlangen; vielmehr bleibt im Rahmen der Ortsplanungsrevision zu prüfen, ob eine Bauzone den Anforderungen von Art. 15 RPG und den Grundsätzen der Raumplanung entspricht (vgl. Urteile BGer 1C_70/2025 vom 26. September 2025 E. 2.6; 1C_361/2020 vom 18. Januar 2021 E. 4.5). Die Gemeinde darf daher eine strengere Siedlungsgrenze festlegen als jene, die sich aus dem kantonalen Siedlungsgebiet ergibt, wenn dies raumplanerisch begründet ist.

4.4.3. Nicht entscheidend ist weiter, dass die Flächen früher der Bauzone zugewiesen waren und während längerer Zeit als Bauland galten. Nach Art. 46a Abs. 6 RPBG überprüft die Gemeinde bei Grundstücken, die nicht innerhalb von 15 Jahren ab Rechtskraft des Genehmigungsentscheids überbaut und gemäss ihrer Nutzungsbestimmung verwendet werden, ob ihre Belassung in der Zone zweckmässig ist. Diese Bestimmung bestätigt, dass unüberbaute Bauzonenreserven im Rahmen einer späteren Planung überprüft und gegebenenfalls aus der Bauzone entlassen werden können.

Vorliegend ist Art. ggg GB unüberbaut geblieben; bei Art. fff GB betrifft die Auszonung ebenfalls nur den östlichen, unüberbauten Grundstücksteil. Der Umstand, dass die Flächen trotz früherer planerischer Zuweisung und trotz Erschliessung nicht überbaut worden sind, spricht also nicht für einen zwingenden Baulandbedarf, sondern dürfte im Gegenteil im Rahmen der Bauzonendimensionierung berücksichtigt werden. Die frühere Bauzonenzuweisung vermag daher für sich allein kein überwiegendes privates Interesse am Verbleib in der Bauzone zu begründen.

Dass die ausgezonten Flächen nach Einschätzung von Grangeneuve nicht zwingend oder nur beschränkt landwirtschaftlich nutzbar sind, spricht ebenfalls nicht gegen die Auszonung. Eine Entlassung aus der Bauzone setzt nicht voraus, dass die Fläche anschliessend optimal landwirtschaftlich bewirtschaftet werden kann. Massgebend ist vielmehr, ob sie nach den heutigen

raumplanerischen Vorgaben weiterhin der Bauzone zugewiesen bleiben soll. Gerade Flächen im Gewässerraum, in Schutzperimetern, an topographisch schwierigen Lagen oder in naturgefahrenexponierten Bereichen können aus raumplanerischer Sicht aus der Bauzone zu entlassen sein, auch wenn sie landwirtschaftlich keinen besonderen Nutzen aufweisen. Dass Grangeneuve die Auszonungen hhh und iii trotz gewisser allgemeiner Vorbehalte ausdrücklich positiv beurteilt hat, bestätigt dies zusätzlich.

4.4.4. Hinzu kommt, dass die Auszonung der betroffenen Flächen nicht bloss einer abstrakten Reduktion der Bauzonenreserven dient. Auf Art. ggg GB und auf dem östlichen, unüberbauten Teil von Art. fff GB überlagern sich mehrere öffentliche Interessen, die für die Auszonung sprechen. Die Flächen liegen in einem Bereich, der von Naturgefahren betroffen ist. Sie liegen im oder nahe am Gewässerraum der Warmen Sense und des Hapferevorschisbachs sowie in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Gebiet Rohrmoos, welches durch bedeutende Natur- und Biotopwerte geprägt ist. Die RIMU durfte diese Interessen kumulativ berücksichtigen und ihnen gegenüber dem privaten Interesse an der Beibehaltung der Bauzone erhebliches Gewicht beimessen.

Dass die Beschwerdeführenden geltend machen, die ursprünglich vorgesehene wasserbauliche Massnahme über Art. ggg GB sei nicht ausgeführt worden und die Gefahrensituation habe sich verbessert, führt zu keinem anderen Ergebnis. Die Auszonung beruht nicht allein auf dieser früheren wasserbaulichen Planung und auch nicht allein auf der Murganggefährdung. Sie stützt sich vielmehr wie schon erwähnt auf eine Gesamtbeurteilung, in welche weiterhin bestehende Naturgefahren, die Lage im Gewässerraum, die Anforderungen an den Biotopschutz und die raumplanerische Zielsetzung einer kompakten Siedlungsentwicklung einfließen. Selbst wenn einzelne Gefahrenprozesse gegenüber früher teilweise anders zu beurteilen sein sollten, entfällt damit die planerische Rechtfertigung der Auszonung keinesfalls.

4.4.5. Dasselbe gilt für den Naturschutzperimeter. Die RIMU durfte gestützt auf die Fachbeurteilungen des WNA davon ausgehen, dass der Schutz des Gebiets Rohrmoos nicht auf das eigentliche Flachmoor im engeren Sinn zu beschränken ist. Amphibienlaichgebiete und andere Biotope benötigen regelmässig auch angrenzende Lebensräume, Puffer- und Vernetzungsflächen. Es ist deshalb nicht zu beanstanden, dass die Gemeinde den Naturschutzperimeter parzellenscharf in den ZNP übertragen und dabei auch unüberbaute Flächen im Randbereich einbezogen hat.

Die damit verbundenen Einschränkungen sind zwar erheblich, betreffen aber im Wesentlichen unüberbaute Flächen und dienen dem Schutz von Objekten von hohem öffentlichem Interesse. Eine mildere Massnahme, etwa bloss Auflagen in einem späteren Baubewilligungsverfahren bzw. Sonderbewilligungsverfahren, würde den planerischen Schutz nicht in gleicher Weise gewährleisten. Dies gilt umso mehr, als die betroffenen Flächen zugleich im Zusammenhang mit dem Gewässerraum und mit Naturgefahren stehen.

4.4.6. Auch hinsichtlich des Gewässerraums ist die Planung nicht zu beanstanden. Soweit die betroffenen Flächen im Gewässerraum liegen (vgl. Plan Nr. 2; betroffene Grundstücke in Lila, Gewässerraum in Blau), ist ihre bauliche Nutzung bereits bundesrechtlich stark eingeschränkt.

(Plan gestrichen)

Nach Art. 36a Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (GSchG; SR 814.20) legen die Kantone nach Anhörung der betroffenen Kreise den Raumbedarf der oberirdischen Gewässer fest, der erforderlich ist, um die natürlichen Funktionen der Gewässer (lit. a), den Schutz vor Hochwasser (lit. b) und die Gewässernutzung (lit. c) zu gewährleisten.

Innerhalb des Gewässerraums dürfen nach Art. 41c Abs. 1 der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV; SR 814.201) grundsätzlich nur standortgebundene und im öffentlichen Interesse liegende Anlagen erstellt werden. Die Ausnahmen für dicht überbaute Gebiete bzw. für einzelne unüberbaute Parzellen innerhalb einer Reihe von mehreren überbauten Parzellen sind eng auszulegen und setzen voraus, dass keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (vgl. zum Ganzen Urteil KG FR 602 2024 85 vom 19. März 2025 E. 5.1).

Vorliegend hat die Gemeinde die kantonalen Grundlagen zum Gewässernetz und zum Gewässerraum in ihre Planung übernommen bzw. die bereits vorbestehenden gewässerrechtlichen Vorgaben planerisch berücksichtigt. Das AfU hat im Rahmen der Schlussprüfung ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die aktualisierten Daten zu den Gewässerräumen und zum Gewässernetz in den ZNP zu übertragen sind und dass innerhalb der Gewässerräume keine neuen Einzonungen zulässig sind. Das BRPA hat zudem für die Sense im Bereich Rohrmoos festgehalten, dass ein Gewässerraum von insgesamt mindestens 41 m der bundesrechtlichen Minimalanforderung entspricht und auch beim Ausfluss der Sense aus dem Rohrmoos zu respektieren ist (vgl. Gutachten des AfU vom 7. August 2019; Gesamtgutachten des BRPA vom 1. September 2021, S. 69 f.).

Unter diesen Umständen verfügt die Gemeinde im Bereich des Gewässerraums nur über einen beschränkten Spielraum. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass der Gewässerraum vorliegend fehlerhaft festgelegt worden wäre. Insbesondere kann den Beschwerdeführenden nicht gefolgt werden, soweit sie verlangen, der Gewässerraum sei mit Blick auf eine mögliche Überbaubarkeit von Art. ggg GB anders zu bemessen. Der Gewässerraum bestimmt sich nach den gewässerrechtlichen Vorgaben und damit namentlich nach dem Gewässer, dessen Verlauf, Breite, Funktionen und Schutzbedarf, nicht aber nach der gewünschten Ausdehnung oder Beibehaltung der Bauzone.

Hinzu kommt, dass es widersprüchlich wäre, unüberbaute Flächen weiterhin als Bauzone zu belassen, obwohl sie aufgrund der gewässerrechtlichen Vorgaben gerade nicht für eine ordentliche bauliche Entwicklung bestimmt sind. Dies gilt sowohl für Art. ggg GB als auch für den östlichen, unüberbauten Teil von Art. fff GB. Die von der Gemeinde vorgesehene Abgrenzung trägt dem Gewässerraum der Warmen Sense und des Hapferevorschisbachs Rechnung und bestätigt insoweit die bereits aus dem übergeordneten Gewässerschutzrecht folgende Beschränkung.

4.4.7. Soweit die Beschwerdeführende eine Verletzung von Treu und Glauben bzw. des Vertrauensschutzes geltend machen, kann ihnen ebenfalls nicht gefolgt werden. Weder die frühere Zuweisung zur Bauzone noch der DBP Chretza, die Erschliessung oder allenfalls geleistete Beiträge stellen eine verbindliche Zusicherung dar, dass die Grundstücke dauerhaft in der Bauzone verbleiben. Eine solche Zusicherung hätte im Übrigen von der zuständigen Genehmigungsbehörde ausgehen müssen. Dass die RIMU den Beschwerdeführenden je garantiert hätte, die betroffenen Flächen würden auch bei einer späteren Gesamtrevision in der Bauzone verbleiben, ist nicht ersichtlich.

Die Beschwerdeführenden mussten zudem spätestens seit der öffentlichen Auflage der Planung im Jahr 2012 damit rechnen, dass der Verbleib der streitigen Flächen in der Bauzone in Frage gestellt wird. Sie hat sich denn auch bereits damals gegen die Planungsmassnahmen zur Wehr gesetzt. Ein schutzwürdiges Vertrauen in den unveränderten Fortbestand der bisherigen Planung konnte sich unter diesen Umständen nicht mehr bilden.

4.4.8. Auch eine rechtsungleiche Behandlung ist nicht ersichtlich. Dass einzelne bereits überbaute Grundstücke im Gebiet Chretza anders behandelt werden oder dass gewisse Restflächen weiterhin

in der Bauzone verbleiben (vgl. Plan Nr. 1 oben), genügt nicht, um die streitige Auszonung als rechtswidrig erscheinen zu lassen. Bereits überbaute Parzellen befinden sich nicht in derselben Situation wie unüberbaute Flächen, deren künftige bauliche Entwicklung im Rahmen einer Gesamtrevision neu beurteilt wird.

Hinzu kommt, dass die von den Beschwerdeführenden erwähnten anderen Grundstücke, namentlich Art. kkk GB (vgl. Plan Nr. 1 oben), nicht in jeder Hinsicht mit Art. ggg GB bzw. dem östlichen, unüberbauten Teil von Art. fff GB vergleichbar sind. Sie liegen insbesondere nicht im selben Umfang im Gewässerraum, für den das AfU festgehalten hat, dass innerhalb des Gewässerraums keine neuen Einzonungen zulässig sind und eine ordentliche bauliche Nutzung grundsätzlich ausgeschlossen ist (vgl. Plan Nr. 2 oben). Aus diesem Grund durfte die Gemeinde die betroffenen Grundstücke unterschiedlich behandeln.

Zudem besteht kein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht, falls sich eine verbleibende Bauzone oder eine frühere planerische Lösung als raumplanerisch problematisch erweisen sollte.

4.4.9. Schliesslich ist bei Art. fff GB zu berücksichtigen, dass nicht das bereits überbaute Grundstück insgesamt aus der Bauzone entlassen wird. Die Auszonung betrifft nur den östlichen, unüberbauten Teil. Die bestehende Nutzung wird damit nicht beseitigt. Soweit bestehende rechtmässige Bauten durch die neue Planung zonenwidrig werden sollten, bleibt die Besitzstandsgarantie nach Massgabe von Art. 24c RPG vorbehalten. Daraus ergibt sich jedoch kein Anspruch darauf, unüberbaute Grundstücksteile weiterhin in der Bauzone zu belassen.

4.5. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Rechtsprechung dem Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet sowie dem Konzentrationsprinzip erhebliches Gewicht beimisst. Investitionen in Grundstücke, bestehende Erschliessungen, ein Anschluss an das Strassennetz oder frühere planerische Erwartungen können für sich allein auch keinen Verbleib in der Bauzone rechtfertigen, wenn dieser den Grundsätzen des RPG widerspricht (vgl. BGE 117 Ia 434 E. 3g; Urteile BGer 1C_278/2022 vom 27. Juni 2023 E. 4.3; 1C_361/2020 vom 18. Januar 2021 E. 4.7; KG FR 602 2021 163 vom 15. März 2022 E. 5.6).

Mit Blick auf die vorliegend betroffenen Interessen kann das Gericht nur bestätigen, dass im Bereich der Nutzungsplanung weder die historische Zonenzuweisung noch das Vertrauen der Grundeigentümerschaft, die bestehende Erschliessung oder frühere planerische Vorstellungen dem öffentlichen Interesse an der Umsetzung des RPG und seiner Grundsätze im Prinzip vorgehen können. Besondere Umstände, die es rechtfertigen würden, von diesen Grundsätzen abzuweichen, sind vorliegend nicht ersichtlich.

Die Massnahmen erweisen sich damit auch als verhältnismässig. Sie sind geeignet, die Bauzone im Gebiet Chretza-Rohrmoos zu bereinigen, die weitere bauliche Entwicklung auf den bestehenden Kern zu begrenzen und die betroffenen Natur-, Gewässer- und Gefahreninteressen planerisch zu sichern. Sie sind auch zumutbar. Die privaten Interessen der Beschwerdeführenden sind zwar nachvollziehbar, vermögen die dargelegten öffentlichen Interessen jedoch nicht zu überwiegen. Dies gilt umso mehr, als die betroffenen Flächen nicht nur aus Gründen der Bauzonendimensionierung, sondern auch wegen ihrer Lage im bzw. am Gewässerraum, ihrer naturgefahrenrechtlichen Exposition und ihrer Bedeutung im Zusammenhang mit dem Naturschutzperimeter planerisch beschränkt werden.

Schliesslich ist auch die Festlegung bzw. Übernahme des Gewässerraums nicht zu beanstanden. Die von der Gemeinde übernommene Abgrenzung trägt dem Gewässerraum der Warmen Sense

und des Hapferevorschisbachs Rechnung und bestätigt insoweit die aus dem übergeordneten Gewässerschutzrecht folgende Beschränkung.

5.

Nach dem Gesagten entsprechen die Auszonung von Art. ggg GB, die Auszonung des östlichen Teils von Art. fff GB sowie die damit verbundenen Festlegungen betreffend Naturschutzperimeter, Gewässerraum und Naturgefahren den bundesrechtlichen und kantonalen Grundsätzen der Raumplanung.

Die RIMU durfte die Planung der Gemeinde in diesem Umfang bestätigen. Die Beschwerde erweist sich daher als unbegründet und ist abzuweisen. Der Beschwerdeentscheid der RIMU vom 27. November 2024 sowie der gleichentags erlassene Genehmigungsentscheid sind, soweit sie die streitbetroffenen Grundstücke betreffen, zu bestätigen.

6.

Die Gerichtskosten werden auf CHF 3'000.- festgesetzt und dem Verfahrensausgang entsprechend der Beschwerdeführenden solidarisch auferlegt (Art. 131 VRG in Verbindung mit Art. 1 und 2 des kantonalen Tarifs vom 17. Dezember 1991 der Verfahrenskosten und Entschädigungen in der Verwaltungsjustiz [Tarif VJ; SGF 150.12]). Sie werden mit dem am 27. Januar 2025 geleisteten Kostenvorschuss verrechnet. Es besteht kein Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 137 VRG *a contrario*).

Der Hof erkennt:

- I. Die Beschwerde wird abgewiesen.
- II. Die Gerichtskosten von CHF 3'000.- werden solidarisch den Beschwerdeführenden auferlegt und mit dem von ihnen geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.
- IV. Zustellung.

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen ab Zustellung Beschwerde beim Bundesgericht eingereicht werden.

Gegen die Festsetzung der Höhe der Verfahrenskosten ist innert 30 Tagen die Einsprache an die Behörde, die entschieden hat, zulässig, sofern nur dieser Teil des Entscheides angefochten wird (Art. 148 VRG).

Freiburg, 13. August 2026/jud

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber-Berichterstatler