



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 2025 11

Urteil vom 13. August 2026

II. Verwaltungsgerichtshof

Besetzung	Präsident:	Johannes Frölicher
	Richterinnen:	Anne-Sophie Peyraud Cornelia Thalmann El Bachary
	Geschäftsleiter-Berichtersteller:	Julien Delaye
Parteien	GEMEINDE PLAFFEIEN, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Thomas Meyer, gegen DIREKTION FÜR RAUMENTWICKLUNG, INFRASTRUKTUR, MOBILITÄT UND UMWELT, Vorinstanz	
Gegenstand	Raumplanung und Bauwesen – Gesamtrevision der Ortsplanung Plaffeien, Sektor Plaffeien und Schwarzsee Beschwerde vom 14. Januar 2025 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 kantonale 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.

Für das Gebiet Gerendacherli bestanden bereits die Detailbebauungspläne (DBP) Rohr und Hitz, welche am 20. August 1974 bzw. am 25. Mai 1973 genehmigt worden waren. Das Quartier wurde in der Folge teilweise bzw. weitgehend überbaut. Im Rahmen der Ortsplanung von 1997 sollte das Gebiet einer Wohnzone niederer bzw. mittlerer Dichte sowie teilweise einer Hotelzone zugewiesen werden. Die Genehmigung wurde damals jedoch mit Blick auf die noch unklare Naturgefahrensituation verweigert bzw. zurückgestellt.

Das Gebiet Gassera war im Zonennutzungsplan (ZNP) von 1997 noch nicht eingezont. Es wurde später als Ersatz für andere, von der Naturgefahrenproblematik betroffene Gebiete als Entwicklungsgebiet vorgesehen.

Am 22. November 2002 erfolgte eine öffentliche Auflage im Zusammenhang mit der Teilrevision des DBP Gassera, nunmehr ohne den Bereich Lengels. Der DBP Gassera und der entsprechende Quartierplan (QP) wurden am 14. Dezember 2004 durch die RIMU genehmigt.

B. Die Gemeinde führte die Teilrevision des ZNP nicht als selbständiges Verfahren weiter. Sie entschied, die entsprechenden Planungsmassnahmen im Rahmen der Gesamtrevision der Ortsplanung für die Sektoren Plaffeien und Schwarzsee weiterzuführen und in dieses umfassendere Planungsossier zu integrieren.

Die öffentlichen Auflagen dieser Gesamtrevision wurden im Amtsblatt (AB) Nr. 30 vom 27. Juli 2018 und Nr. 39 vom 28. September 2018 publiziert. Der 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 Gebiete Gerendacherli und Gassera erfolgte die massgebliche öffentliche Auflage im Rahmen der Massnahmen aaa, bbb und ccc. Diese betrafen namentlich die von der Gemeinde vorgesehenen Einzonungen im Gebiet Gerendacherli sowie die von ihr als Wiedereinzonung verstandene Einzonung im Gebiet Gassera.

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 Ortsplanungsossiers, die sie nicht zu genehmigen oder neu in ihren Genehmigungsentscheid aufzunehmen beabsichtigte. Die Gemeinde 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 die Einzonungen aaa und bbb im Gebiet Gerendacherli aber nicht. Sie erwog im Wesentlichen, die Mindestkriterien für eine Einzonung gemäss kantonalem Richtplan (KantRP) seien nicht erfüllt. Das Gebiet sei im genehmigten regionalen Richtplan (RegRP) der Region Sense nicht als Erweiterung des Siedlungsgebiets vorgesehen, der Sektor Schwarzsee verfüge über kein Erweiterungspotenzial und es fehle eine Verdichtungsstudie. Die betroffenen Grundstücke hätten deshalb in der Landwirtschaftszone zu verbleiben, seien jedoch teilweise mit einem Erhaltungssperimeter zu überlagern.

Weiter genehmigte die RIMU auch die Einzonung ccc im Gebiet Gassera nicht. Sie hielt fest, dass der im Jahr 2004 genehmigte DBP Gassera die von der Gemeinde vorgesehene Einzonung nicht rechtfertige, da das Genehmigungsverfahren eines DBP und jenes der Nutzungsplanung voneinander zu unterscheiden seien. Massgeblich sei der gültige ZNP, in welchem die betroffenen Parzellen nicht als Bauzone ausgewiesen seien. Die RIMU gelangte daher zum Schluss, die geplante Zuweisung sei als Einzonung (und nicht Wiedereinzonung) zu behandeln und erfülle die Kriterien des KantRP nicht. Sie ordnete an, dass verschiedene Grundstücke in der Landwirtschaftszone verbleiben, jedoch mit einem Erhaltungssperimeter überlagert werden. Zudem hielt sie fest, dass der DBP Gassera aufzuheben sei.

D. Mit Eingabe vom 14. Januar 2025 erhebt die Gemeinde Beschwerde beim Kantonsgesicht gegen den Genehmigungsentscheid vom 27. November 2024. Sie beantragt, dieser Entscheid sei hinsichtlich der Nichtgenehmigung der Einzonungen aaa und bbb im Gebiet Gerendacherli sowie der Einzonung ccc im Gebiet Gassera abzuändern. Die entsprechenden Zuweisungen zur Bauzone seien zu genehmigen; betreffend Gerendacherli sei zudem für die Grundstücke Art. ddd, eee, fff und ggg GB eine Gewässerschutzzone gemäss der Fläche im ZNP 2018 auszuscheiden. Hinsichtlich Gassera beantragt die Gemeinde überdies, dass der DBP Gassera seine Gültigkeit behalte. Eventualiter sei die Sache zur ergänzenden Sachverhaltsabklärung bzw. zur Fällung eines neuen Entscheids an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Zur Begründung macht die Gemeinde im Wesentlichen geltend, die RIMU sei zu Unrecht davon ausgegangen, dass sich die Gebiete Gerendacherli und Gassera in einer Nichtbauzone befänden. Auch wenn für diese Gebiete formell kein Genehmigungsentscheid vorliegen sollte, seien sie aufgrund ihrer planerischen Vorgeschichte materiell als Bauzonen zu qualifizieren. Die Gemeinde rügt weiter, die beiden Quartiere seien weitgehend überbaut, erschlossen und würden seit Jahren als Baugebiet wahrgenommen. Die kantonalen und kommunalen Behörden hätten sie über längere Zeit entsprechend behandelt, insbesondere im Zusammenhang mit der Genehmigung von Quartier- bzw. Detailbebauungsplänen, der Erteilung von Baubewilligungen, der Erschliessung, der grundbuchlichen Behandlung und der steuerlichen Bewertung. Demgegenüber führe die von der RIMU verlangte Überlagerung mit einem Erhaltungssperimeter zu erheblichen Nachteilen, ohne dass damit ein überwiegendes raumplanerisches Interesse verfolgt werde. Die Gemeinde sieht darin auch einen unzulässigen Eingriff in ihren planerischen Gestaltungsspielraum.

E. Am 26. Mai 2025 beantragt die RIMU die Abweisung der Beschwerde. Sie hält im Wesentlichen fest, die Massnahmen aaa, bbb und ccc seien als Neueinzonungen zu qualifizieren, da die betroffenen Grundstücke nie rechtskräftig einer Bauzone zugewiesen worden seien; weder frühere öffentliche Auflagen noch die teilweise erteilten Baubewilligungen, die DBP Hitz und Rohr oder der DBP Gassera hätten eine rechtskräftige Einzonung bewirkt. Die rechtlichen

Voraussetzungen für eine Einzonung seien weder im Gebiet Gerendacherli noch im Gebiet Gassera erfüllt, insbesondere mangels Erweiterungspotenzials des Sektors Schwarzsee und mangels Verdichtungsstudie. Der Erhaltungssperimeter solle einzig den Bestand der bewilligten Bauten sichern; da die betroffenen Grundstücke in der Landwirtschaftszone verblieben, sei auch der DBP Gassera aufzuheben.

Mit Stellungnahme vom 21. Juli 2025 macht die Gemeinde geltend, die RIMU stütze sich auf unzutreffende tatsächliche Annahmen: Die Bauzone der Gemeinde sei aufgrund der im Rahmen der Ortsplanungsrevision vorgenommenen Auszonungen nicht überdimensioniert; zudem habe sie sehr wohl eine Verdichtungsstudie für den Sektor Schwarzsee erstellt. Weiter bestreitet sie das Fehlen genügender Langsamverkehrsverbindungen, verweist auf die Nähe zu den Bushaltestellen Gypsera bzw. Möslü sowie auf die künftig bessere ÖV-Erschliessung und hält daran fest, dass die Quartiere Gerendacherli und Gassera aufgrund ihrer weitgehenden Überbauung, ihrer Lage und des Vertrauensschutzes der Bauzone zuzuweisen seien.

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.

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 Gemeinde ist angesichts ihrer Autonomie in der Planung ihres Gemeindegebiets durch den angefochtenen Entscheid berührt und zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 76 VRG). Die Beschwerdefrist wurde eingehalten (Art. 79 Abs. 1 VRG). Ein Kostenvorschuss wurde nicht erhoben. Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

Mit der Beschwerde an das Kantonsgericht 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 Kantonsgericht 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 nicht als Beschwerdebehörde über eine kommunale Einspracheentscheidung befunden, sondern als Genehmigungsbehörde die von der Gemeinde beschlossenen Planungsmassnahmen aaa, bbb und ccc nicht genehmigt. Das Kantonsgericht

entscheidet daher über die vorliegende Beschwerde gegen den Genehmigungsentscheid der RIMU mit voller Kognition. Vor dem Kantonsgesicht kann somit auch die Unangemessenheit des angefochtenen Entscheids gerügt werden (vgl. BGE 109 Ib 121 E. 5b; BGE 127 II 238 E. 3b/aa; Urteil KG FR 2A 2000 65 vom 26. Oktober 2000; TSCHANNEN, Commentaire ASPAN de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, Art. 26, S. 13 und Art. 2, S. 34).

Zu beachten ist jedoch Art. 2 Abs. 3 RPG, wonach die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden darauf achten, den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum zu lassen. Diese Bestimmung richtet sich insbesondere an Genehmigungs- und Rechtsmittelbehörden. Sie verpflichtet diese, den planerischen Gestaltungsspielraum der zuständigen Planungsbehörde zu respektieren. Erweist sich die von der Gemeinde gewählte Lösung als rechtmässig und zweckmässig, darf die übergeordnete Behörde nicht ihre eigene Würdigung an die Stelle jener der Gemeinde setzen. Hält sie die kommunale Lösung hingegen für unangemessen, hat sie die Sache grundsätzlich zur neuen Entscheidung an die Planungsbehörde zurückzuweisen, statt selbst eine andere planerische Lösung festzulegen (vgl. BGE 120 Ib 207 E. 3; TSCHANNEN, Art. 2, S. 34).

3.

3.1. Vorliegen betreffen die streitigen Planungsmassnahmen die Nichtgenehmigung der von der Gemeinde vorgesehenen Einzonungen aaa und bbb im Gebiet Gerendacherli sowie der Einzonung ccc im Gebiet Gassera. Damit verbunden ist namentlich die Frage, ob die betroffenen Grundstücke einer Bauzone zugewiesen werden dürfen, ob im Gebiet Gerenchalerli zusätzlich eine Gewässerschutzzone auszuscheiden ist und ob der DPB Gassera seine Gültigkeit behalten kann. Diese Nichtgenehmigungen schränken die Gemeinde in ihrer Stellung als kommunale Planungsbehörde ein, da die von ihr beschlossenen planerischen Festlegungen nicht bestätigt wurden.

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 werden 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 häusliche 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 neue Zuweisungen zur Bauzone im Rahmen einer Gesamtrevision nicht isoliert gestützt auf die bisherige planerische Vorgeschichte oder die bestehende Überbauung beurteilt werden können. Massgebend ist vielmehr, ob die betroffenen Flächen nach der heutigen bundes- und kantonrechtlichen Planungssystematik einer Bauzone zugewiesen werden dürfen. Dies setzt insbesondere voraus, dass sie sich in eine kompakte Siedlungsentwicklung einfügen, den Anforderungen an die Bauzonendimensionierung und Erschliessung entsprechen und keine überwiegenden Interessen des Natur-, Landschafts-, Gewässer- oder Gefahrenschutzes entgegenstehen.

3.4. Die gesetzlichen Grundlagen für die Verweigerung der Genehmigung von Einzonungen ergeben sich aus dem Bundesrecht, insbesondere aus Art. 1, 14 und 15 RPG, sowie aus dem kantonalen Raumplanungsrecht und den darauf gestützten Planungsinstrumenten, namentlich dem KantRP. Hinzu kommt, dass die RIMU die Ortsplanung im Genehmigungsverfahren auf ihre Übereinstimmung mit dem Bundesrecht, dem kantonalen Recht sowie den verbindlichen Richtplanvorgaben zu prüfen hat. Sie darf und muss die Genehmigung verweigern, wenn die von der Gemeinde beschlossenen Massnahmen den Anforderungen an eine rechtmässige Bauzonenausscheidung nicht entsprechen.

Massnahmen, welche die Ziele des RPG konkretisieren, liegen grundsätzlich in einem gewichtigen öffentlichen Interesse. Namentlich bilden die häusliche Nutzung des Bodens, die klare Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet, die Siedlungsentwicklung nach innen und die Schaffung kompakter Siedlungen zentrale Pfeiler der schweizerischen Raumplanungspolitik (vgl. Botschaft, BBl 2010 1049, S. 1068).

Ein erhebliches öffentliches Interesse besteht daher insbesondere daran, neue Bauzonen nur dort zuzulassen, wo die bundes- und kantonrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Dies gilt umso mehr, wenn die geplante Einzonung Flächen betrifft, die am Rand des bestehenden Siedlungsgebiets liegen, eine Streubauweise begünstigen könnten oder deren Zuweisung zur Bauzone den Vorgaben zur Bauzonendimensionierung, zur Erschliessung oder zur Verdichtung widerspricht.

Auch das Konzentrationsprinzip verlangt, dass Bauten und Anlagen grundsätzlich in einem zusammenhängenden Siedlungsgebiet konzentriert und klar vom Nichtbaugelbiet abgegrenzt werden. Folglich besteht ein wichtiges öffentliches Interesse daran, Einzonungen zu verweigern, welche die Siedlungsentwicklung nicht konzentrieren, sondern eine abseitige oder verstreute Bauzonengestaltung verfestigen oder erweitern würden.

4.

4.1. Ausgangspunkt bildet die von der Gemeinde im Rahmen der Gesamtrevision der Ortsplanung vorgesehene Zuweisung verschiedener Grundstücke in den Gebieten Gerendacherli und Gassera zur Bauzone. Die streitigen Massnahmen betreffen konkret die Einzonungen aaa und bbb im Gebiet Gerendacherli sowie die Einzonung ccc im Gebiet Gassera (vgl. Plan Nr. 1 bis 3 unten; Einzonungen in Grün).

Diese 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).

Die Massnahme aaa betrifft den Sektor Röhrli bzw. das nördliche Gebiet Gerendacherli. Vorgesehen ist die Einzonung von Teilflächen der Grundstücke Art. ddd, eee, hhh, fff und ggg GB von der Landwirtschaftszone in die Wohnzone niederer Dichte 2 mit einer Fläche von insgesamt 3'170 m². Nach dem Planungsbericht begründet die Gemeinde diese Massnahme damit, dass die betroffene Bauzone weitgehend überbaut sei und für den unbebauten Teil von Art. hhh GB ein konkretes Bauvorhaben bestehe. Die Einzonung werde vorgesehen, weil das BRPA in der Vorprüfung diese Bauzone als nicht rechtskräftig beurteilt habe, obwohl sie bereits im ZNP 1992, im ZNP 2002 und im Dossier der Teilrevision ZNP 2011 figuriert habe und die Gebäude seit Jahrzehnten bestünden. Im Rahmen der Teilrevision ZNP 2011 habe die Gemeinde zudem eine parzellenscharfe Beurteilung

der Einzonbarkeit nach den Kriterien des KantRP vorgenommen; die Naturgefahrenkommission habe diese Einzonung positiv beurteilt. Der Gewässerraum soll der Gewässerschutzzone zugewiesen werden (vgl. Plan Nr. 1; Ortsplandossier Plaffeien, Planungsbericht Sektoren Plaffeien und Schwarzsee, Bericht vom 18. Februar 2019, Ziff. 8.11.3, S. 148).

(Plan gestrichen)

Die Massnahme bbb betrifft das südlich daran anschliessende Gebiet Rohr/Gerendacherli. Vorgesehen ist die Einzonung mehrerer Grundstücke bzw. Grundstücksteile in die Wohnzone niederer Dichte 2 sowie in die Wohnzone mittlerer Dichte 1 und 2 mit einer Fläche von insgesamt 17'333 m². Auch hier begründet die Gemeinde die Massnahme damit, dass die Bauzone weitgehend überbaut sei. Für den unbebauten südlichen Teil von Art. iii GB bestehe ein konkretes Bauvorhaben, welches bis zur Rechtskraft der Einzonung blockiert sei; die Überbauung des nördlichen Teils von Art. iii GB sei begonnen, gegenwärtig jedoch unterbrochen. Die Gemeinde weist wiederum darauf hin, dass die Bauzone bereits im ZNP 1992, im ZNP 2002 und im Dossier der Teilrevision ZNP 2011 figuriert habe und die meisten Gebäude seit Jahrzehnten bestünden. Sie stützt sich zudem auf die im Rahmen der Teilrevision 2011 vorgenommene parzellenscharfe Beurteilung sowie auf die positive Begutachtung durch die Naturgefahrenkommission. Der Gewässerraum soll auch hier der Gewässerschutzzone zugewiesen werden (vgl. Plan Nr. 2; Ortsplandossier Plaffeien, Planungsbericht Sektoren Plaffeien und Schwarzsee, Bericht vom 18. Februar 2019, Ziff. 8.11.4, S. 149).

(Plan gestrichen)

Die Massnahme ccc betrifft das Quartier Gassera. Vorgesehen ist die Zuweisung zahlreicher Grundstücke bzw. Grundstücksteile zur Wohnzone niederer Dichte 2, zu verschiedenen Touristikzonen, namentlich zur Touristikzone 1 bis 3, sowie zu Verkehrsflächen innerhalb der Bauzone. Die Gemeinde begründet diese Massnahme damit, dass das BRPA in der Vorprüfung diese Bauzone als nicht rechtskräftig beurteilt habe, obwohl sie bereits im ZNP 2002 und im Dossier der Teilrevision ZNP 2011 figuriert habe und mehrheitlich überbaut sei. Im Jahr 2004 sei der DBP Gassera von der RIMU genehmigt worden; seither seien Baugesuche in dieser Bauzone in Vorwirkung der Pläne vom BRPA in seinen Gutachten als Bauland bezeichnet, positiv beurteilt und vom Oberamt bewilligt worden. Die Bauparzellen seien im Grundbuch als Bauzone eingetragen und von Banken als solche belehnt worden. Zudem sei von den Grundeigentümern die Abgabe von 4 % an den Fonds für Bodenverbesserung geleistet worden, weil landwirtschaftliches Land eingezont worden sei. Die Gemeinde führt weiter aus, dass im Quartier Gassera von den Grundstücken, welche an die bisherige Touristikzone grenzen, einzig Art. jii GB mit einem Einfamilienhaus überbaut sei. Die übrigen Grundstücke böten sich für eine Nutzung gemäss Touristikzone an. Für die Grundstücke Art. kkk und III GB liege ein Bauvorhaben für eine Art Pension vor. Um für die benachbarten Grundstücke in der Wohnzone niederer Dichte keinen Nachteil zu verursachen, würden diese vier Grundstücke in eine Touristikzone 2 eingezont, in welcher dieselbe Gesamthöhe der Gebäude von 10 m gelte, so wie in der Wohnzone niederer Dichte (vgl. Plan Nr. 3; Ortsplandossier Plaffeien, Planungsbericht Sektoren Plaffeien und Schwarzsee, Bericht vom 18. Februar 2019, Ziff. 8.11.12, S. 154).

(Plan gestrichen)

4.2. Das BRPA hat die Gesamtrevision der Ortsplanung im Gesamtgutachten zur Schlussprüfung vom 1. September 2021 geprüft. Dabei hat es zunächst festgehalten, dass das Dossier zwar nach

den Kriterien des früheren KantRP erarbeitet worden ist, jedoch nach dem inzwischen geltenden KantRP zu beurteilen 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).

Im Dossier äussert sich die Gemeinde nach Ansicht des BRPA nicht genügend dazu, ob in den betroffenen Sektoren bestehende und leistungsfähige Langsamverkehrsverbindungen zu Haltestellen bzw. Sektoren mit genügender ÖV-Erschliessung vorhanden sind. Dies sei umso bedeutsamer, als der gesamte Sektor Schwarzsee bezüglich des öffentlichen Verkehrs nicht über die Erschliessungsgüteklasse C verfüge (vgl. Gesamtgutachten des BRPA vom 1. September 2021, S. 3 f. und S. 20 f.).

4.2.2. Zur Massnahme aaa hält das BRPA fest, dass die Gemeinde die Einzonung von Art. ddd GB sowie von Art. eee, hhh, fff und ggg GB, je teilweise, in die Wohnzone niederer Dichte 2 vorsehe. Gleichzeitig werde auf Art. ddd, eee, fff und ggg GB, je teilweise, die Ausscheidung einer Gewässerschutzzone vorgesehen. Nach dem Gesamtgutachten sind die Massnahmen betreffend das Quartier Röhrli im Rahmen des Genehmigungsentscheids der Gesamtrevision von 1997 sistiert worden. Diese Massnahmen wurden im Jahr 2002 erneut aufgelegt, seither aber nie vollständig genehmigt; auch mit Entscheid vom 29. April 2014 ist die Einzonung der vorerwähnten Parzellen nicht genehmigt worden. Zwar handelt es sich um bebaute Parzellen und die Massnahme erscheint insofern als Legalisierung eines bestehenden Zustands; dies ändert nach Auffassung des BRPA jedoch nichts daran, dass es sich planungsrechtlich um eine Einzonung handelt (vgl. Gesamtgutachten des BRPA vom 1. September 2021, S. 26 f.).

Die kantonalen Fachstellen haben die Massnahme teilweise positiv beurteilt. Die Naturgefahrenkommission (NGK) beurteilt die Einzonung positiv. Sie begründet dies namentlich damit, dass bereits ihr Mitbericht zur Vorprüfung positiv gewesen ist und die aussergewöhnliche Aktivierung der Rutschung im Jahr 2018 gezeigt hat, dass die Naturgefahrenkarte in diesem Gebiet hinreichend genau ist; die messbaren Bewegungen beschränken sich auf den höher gelegenen Teil des Quartiers in der roten Gefahrenstufe (vgl. Gutachten der NGK vom 12. Januar 2021). Das Amt für Umwelt (AfU) hält seinerseits fest, dass in diesem Gebiet Überschwemmungsprobleme bekannt sind und in Zusammenarbeit mit der Gemeinde ein alternativer Verlauf des betroffenen Gewässers festgelegt worden ist. Der für diesen alternativen Gewässerlauf vorgesehene Gewässerraum darf jedoch nicht einer Bauzone zugewiesen werden (vgl. Gutachten des AfU vom 7. August 2019). Das damalige Amt für Landwirtschaft (heute Grangeneuve, Sektion Landwirtschaft) beurteilt aaa aus landwirtschaftlicher Sicht positiv mit der Bedingung, dass die gesamten betroffenen Parzellen und nicht bloss Teilflächen eingezont werden (vgl. Gutachten des Amts für Landwirtschaft vom 14. November 2019).

Das BRPA beurteilt zwar die Ausscheidung der Gewässerschutzzone auf Art. ddd, eee, fff und ggg GB positiv, nicht aber die Einzonung in die Wohnzone (vgl. Gesamtgutachten des BRPA vom 1. September 2021, S. 26 f.).

4.2.3. Die Massnahme bbb betrifft das südlich anschliessende Gebiet Gerendacherli/Rohr. Die Gemeinde sieht die Einzonung von Art. mmm, nnn, ooo, ppp, qqq und rrr GB sowie von Art. iii GB,

teilweise, in die Wohnzone niederer Dichte 2, von Art. sss, ttt, uuu, vvv und www GB sowie von Art. iii GB, teilweise, in die Wohnzone mittlerer Dichte 1 und von Art. xxx GB, teilweise, sowie Art. yyy, zzz, aaaaaa, ababab, acacac, adadad, aeaeae, afafaf, agagag, ahahah, aiaiai, ajajaj und akakak GB in die Wohnzone mittlerer Dichte 2 vor. Auch die Planung dieses Gebietes ist im Rahmen der Gesamtrevision von 1997 sistiert worden. Die Planung wurde im Jahr 2002 erneut aufgelegt und seither nie vollständig genehmigt; mit Entscheid vom 29. April 2014 ist einzig der Sektor im erheblichen Gefahrenbereich einer Erhaltungszone zugewiesen worden, während der übrige Teil nicht genehmigt worden ist (vgl. Gesamtgutachten des BRPA vom 1. September 2021, S. 27 ff.).

Die NGK beurteilt auch die Einzonung bbb grundsätzlich positiv, weil die Naturgefahrenkarte nach der Rutschaktivierung von 2018, als genügend genau bestätigt worden ist und die messbaren Bewegungen auf den höher gelegenen Teil in der roten Gefahrenstufe beschränkt sind. Einzig die Einzonung von Art. iii GB beurteilt sie negativ, da es sich um eine unbebaute Parzelle handelt, die sich in einem mittleren Gefahrenbereich für Rutschungen befindet (vgl. Gutachten der NGK vom 12. Januar 2021).

Das BRPA beurteilt aber die Einzonung aus Gründen der Bauzonendimensionierung und des fehlenden Erweiterungspotenzials im Sektor Schwarzsee nicht positiv. Entscheidend bleibt für das BRPA, dass der Sektor Schwarzsee über kein Erweiterungspotenzial verfügt und die vorgesehenen Wohnzoneneinzonungen daher nicht mit den Kriterien des geltenden KantRP vereinbar sind (vgl. Gesamtgutachten des BRPA vom 1. September 2021, S. 28 f.).

4.2.4. Zur Massnahme ccc hält das BRPA fest, dass die Gemeinde im Quartier Gassera zahlreiche Grundstücke bzw. Grundstücksteile in die Wohnzone niederer Dichte 2, in verschiedene Touristikzonen sowie in Verkehrsflächen innerhalb der Bauzone einweisen will. Die Gemeinde stütze sich dabei namentlich darauf, dass das Gebiet bereits im ZNP 2002 und im Dossier der Teilrevision ZNP 2011 figuriert habe, dass der DBP Gassera im Jahr 2004 genehmigt worden sei und dass seither Baugesuche in Vorwirkung der Pläne positiv beurteilt bzw. bewilligt worden seien.

Das BRPA hält jedoch fest, dass die öffentliche Auflage von 2002 nicht zu einer rechtskräftigen Genehmigung der betreffenden Bauzone geführt hat. Auch die Genehmigung des DBP Gassera ersetzt nach seiner Auffassung die Genehmigung der Nutzungsplanung nicht. Die Einzonung ccc ist daher ebenfalls als neue Einzonung zu prüfen. Soweit sie Wohnzonen betrifft, steht ihr bereits entgegen, dass der Sektor Schwarzsee nach den Kriterien des geltenden KantRP über kein Erweiterungspotenzial verfügt. Soweit die Massnahme Touristikzonen betrifft, ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass nur ein Teil der betroffenen Flächen innerhalb eines Sektors der wesentlichen Erweiterung des Siedlungsgebiets liegt und auch hierfür eine Verdichtungsstudie erforderlich wäre. Gestützt auf die neue Rechtslage kann die Einzonung ccc insgesamt nicht positiv beurteilt werden (vgl. Gesamtgutachten des BRPA vom 1. September 2021, S. 35 f.).

Bezüglich des DBP Gassera hält das BRPA im Zusammenhang mit den Detailbebauungsplänen allgemein fest, dass die Gemeinde im Rahmen der Gesamtrevision die bestehenden DBP überprüfen und an das geltende Recht anpassen muss. Soweit die Einzonung ccc nicht genehmigt werden kann und die betroffenen Grundstücke in der Landwirtschaftszone verbleiben, fehlt dem DBP Gassera die planungsrechtliche Grundlage. Seine Aufrechterhaltung setzt voraus, dass die entsprechende Bauzone rechtskräftig genehmigt wird; andernfalls ist der DBP zu bereinigen bzw. aufzuheben (vgl. Gesamtgutachten des BRPA vom 1. September 2021, S. 82 ff.).

4.2.5. Im Gesamtgutachten vom 11. November 2024 hat das BRPA die Grundlinien seiner Beurteilung bestätigt. Es hält fest, dass die Bauzonendimensionierung der Gemeinde Plaffeien im

Rahmen des Entscheids zur Gesamtrevision des Sektors Oberschrot akzeptiert worden ist und keine weiteren Korrekturen oder Aktualisierungen verlangt worden sind. Für neue Einzonungen sind jedoch weiterhin die Kriterien des geltenden KantRP, namentlich das Erweiterungspotenzial, massgebend. Danach verfügt die Gemeinde Plaffeien in den Sektoren Plaffeien und Schwarzsee über ausreichend unbebaute Flächen in der Wohnzone, um den erwarteten Bevölkerungszuwachs aufzunehmen. Folglich kann sie in diesen Sektoren keine Einzonung in eine Wohnzone vornehmen (vgl. Gesamtgutachten des BRPA vom 11. November 2024, S. 3 ff.).

4.3. Gestützt auf diese Grundlagen hat die RIMU im Genehmigungsentscheid vom 27. November 2024 zunächst zur Bauzonendimensionierung festgehalten, dass die Gemeinde in den Sektoren Plaffeien und Schwarzsee über ausreichend unbebaute Flächen in der Wohnzone verfügt, um den erwarteten Bevölkerungszuwachs aufzunehmen. Sie könne in diesen Sektoren keine Einzonung in eine Wohnzone vornehmen. Zudem seien weitere Kriterien des KantRP, insbesondere eine gültige Verdichtungsstudie für den Sektor Schwarzsee und die Anforderungen an die Erschliessungsgüte, nicht erfüllt.

Betreffend die Massnahmen aaa und bbb im Gebiet Gerendacherli hat die RIMU die Beurteilung des BRPA übernommen. Sie hält fest, dass die Mindestkriterien für eine Einzonung gemäss KantRP nicht erfüllt sind. Zwar hat sie zur Kenntnis genommen, dass das Gebiet weitgehend überbaut ist, dass in der Vergangenheit Baubewilligungen erteilt worden sind und dass die Gemeinde auf die tatsächliche Nutzung sowie auf die Planungsunsicherheit der letzten Jahre hingewiesen hat. Sie betont jedoch, dass öffentlich aufgelegte Pläne keine rechtsgültigen Nutzungspläne darstellen, solange sie nicht genehmigt worden sind. Mit dem Genehmigungsentscheid soll insoweit Rechtssicherheit geschaffen werden. Die RIMU betont, dass das Gebiet im genehmigten RegRP der Region Sense nicht als Erweiterung des Siedlungsgebiets vorgeschlagen worden ist, dass der Sektor Schwarzsee über kein Erweiterungspotenzial verfügt und dass eine Verdichtungsstudie fehlt.

Die Ausscheidung eines Erhaltungssperimeters erscheint ihr demgegenüber raumplanerisch sinnvoll. Die betroffenen Grundstücke der Massnahmen aaa und bbb verbleiben deshalb in der Landwirtschaftszone und sind mit einem Erhaltungssperimeter zu überlagern, soweit sie nicht gemäss den Vorgaben des AfU für den alternativen Gewässerlauf bzw. den Gewässerraum benötigt werden. Da die Einzonung in die Wohnzone nicht genehmigt wird, erachtet die RIMU auch die Ausscheidung einer Gewässerschutzzone auf Art. ddd, eee, fff und ggg GB, je teilweise, als nicht notwendig. Sie genehmigt folglich weder die Einzonung aaa noch die Ausscheidung der entsprechenden Gewässerschutzzone und genehmigt auch die Einzonung bbb nicht (vgl. Genehmigungsentscheid vom 27. November 2024, S. 14).

Zur Massnahme ccc im Gebiet Gassera hält die RIMU fest, dass das BRPA diese Einzonung negativ beurteilt hat, weil nur ein Teil der fraglichen Flächen innerhalb eines Bereichs der wesentlichen Erweiterung des Siedlungsgebiets gemäss Übersichtskarte des KantRPs liegt, der Sektor Schwarzsee über ausreichend unbebaute Flächen und damit über kein Erweiterungspotenzial verfügt, und auch hier eine Verdichtungsstudie erforderlich wäre. Das BRPA hat jedoch die Ausscheidung eines Erhaltungssperimeters auf jenen Parzellen befürwortet, für welche gestützt auf den genehmigten DBP Gassera eine Baubewilligung erteilt worden ist und welche anschliessend überbaut worden sind.

Die RIMU bestätigt zwar, dass der DBP Gassera im Jahr 2004 genehmigt worden ist und dass gestützt darauf mehrere Parzellen Baubewilligungen erhalten haben und als in der Bauzone liegend behandelt worden sind. Sie hält jedoch fest, dass das Genehmigungsverfahren eines DBP und jenes

der Nutzungsplanung getrennte Verfahren sind. Die fraglichen Parzellen seien dadurch nicht automatisch eingezont worden. Massgebend sei der gültige ZNP, in welchem die Parzellen nicht als Bauzone ausgewiesen seien. Die von der Gemeinde vorgesehene Massnahme sei daher klar als Einzonung zu beurteilen und habe die Kriterien des KantRP zu erfüllen. Da dies nicht der Fall sei, rechtfertigten auch die weiteren Vorbringen der Gemeinde keine Abweichung von den Grundsätzen des KantRP zur Siedlungsentwicklung.

Gestützt darauf genehmigt die RIMU die Einzonung ccc nicht. Die betroffenen Grundstücke verbleiben in der Landwirtschaftszone und sind, soweit im Entscheid bezeichnet, mit einem Erhaltungssperimeter zu überlagern. Zugleich hält die RIMU fest, dass auf den Antrag der Gemeinde, den DBP Gassera trotz Nichtgenehmigung der Einzonung beizubehalten, nicht eingegangen werden kann, da ein DBP grundsätzlich nur innerhalb der Bauzone genehmigt werden kann. Selbst wenn die Gemeinde am DBP festgehalten hätte, wäre dieser negativ zu beurteilen gewesen, weil er einen Bereich ausserhalb der Bauzone betrifft. Die RIMU ordnet deshalb an, dass der DBP Gassera aufzuheben ist.

4.4. Diese Beurteilung ist nicht zu beanstanden.

4.4.1. Ausgangspunkt bildet zunächst die planerische Vorgeschichte der Gebiete Gerendacherli und Gassera. Daraus ergibt sich, dass die Gemeinde zwar seit längerer Zeit eine Zuweisung dieser Gebiete zur Bauzone angestrebt hat und dass in beiden Gebieten gestützt auf frühere Planungen bzw. auf eine positive Vorwirkung der Pläne Baubewilligungen erteilt worden sind. Ebenso ist unbestritten, dass im Gebiet Gerendacherli bereits in den 1970er-Jahren DBP bestanden haben und dass der DBP Gassera im Jahr 2004 genehmigt worden ist. Entscheidend ist jedoch, dass die streitigen Zuweisungen zur Bauzone nie formell im Rahmen eines Nutzungsplans genehmigt worden sind.

Die Gemeinde stützt sich im Wesentlichen auf öffentlich aufgelegte, aber nicht genehmigte Nutzungspläne, auf Detailbebauungspläne sowie auf Baubewilligungen, die gestützt auf eine positive Vorwirkung der damals hängigen Planung erteilt worden sind. Diese Elemente vermögen jedoch eine formelle Genehmigung der Bauzone, die in Rechtskraft erwachsen wäre, nicht zu ersetzen. Die positive Vorwirkung von Plänen erlaubt unter bestimmten Voraussetzungen, ein konkretes Bauvorhaben bereits vor der formellen Genehmigung der Planung zu bewilligen. Sie bedeutet aber nicht, dass die Planung selbst später zwingend genehmigt werden muss. Ebenso wenig wird ein öffentlich aufgelegter Plan dadurch rechtskräftig, dass während des hängigen Planungsverfahrens einzelne Baugesuche positiv beurteilt worden sind.

Dies gilt auch für den DBP Gassera. Nach der Systematik des Raumplanungsrechts steht ein Detailbebauungsplan nicht auf derselben Stufe wie der Zonennutzungsplan. Vielmehr setzt er im Prinzip eine zulässige Nutzungsordnung voraus und konkretisiert diese auf einer tieferen Planungsebene. Er kann daher die fehlende formelle rechtskräftige Zuweisung zur Bauzone nicht ersetzen. Die Genehmigung des DBP im Jahr 2004 ist vor dem Hintergrund der damals (im Jahr 2002) hängigen Planung erfolgt. Nachdem die zugrunde liegende Zuweisung zur Bauzone jedoch nie stattgefunden hat, kann daraus kein selbständiger Anspruch auf Genehmigung der heutigen Einzonung abgeleitet werden.

Daran ändern auch die grundbuchliche Behandlung, die steuerliche Bewertung, die Belehnung durch Banken oder eine allfällige Abgabe im Zusammenhang mit einer angenommenen Baulandqualität nichts. Solche Umstände können erklären, weshalb die betroffenen Grundstücke fälschlicherweise während längerer Zeit als Bauland wahrgenommen oder behandelt worden sind.

Sie sind jedoch für die planungsrechtliche Qualifikation nicht entscheidend. Massgebend ist allein, ob eine formelle rechtskräftige Nutzungsplanung besteht, welche die Grundstücke einer Bauzone zuweist, und ob eine neue Einzonung den Anforderungen des übergeordneten Rechts entspricht. Dies ist hier aber nicht der Fall.

Die RIMU durfte die Massnahmen aaa, bbb und ccc daher als Einzonungen beurteilen.

4.4.2. Ausgehend davon hat die RIMU die streitigen Massnahmen zu Recht an den heutigen Anforderungen des RPG, des kantonalen Rechts und des KantRP gemessen. Die Planhierarchie verlangt, dass die kommunale Nutzungsplanung den übergeordneten Vorgaben entspricht. Der KantRP bindet die Behörden und konkretisiert die bundesrechtlichen Anforderungen an die Siedlungsentwicklung, die Bauzonendimensionierung, die Erschliessung und die Konzentration der Bauzonen. Der kommunale Zonennutzungsplan hat diese Vorgaben zu beachten. Detailbebauungspläne und Baubewilligungen stehen nochmals eine Stufe tiefer und können keine dem KantRP widersprechende Bauzonenerweiterung rechtfertigen.

Vorliegend ist entscheidend, dass der Sektor Schwarzsee wie schon erwähnt nach der massgeblichen Beurteilung über kein Erweiterungspotenzial verfügt. Die Bauzonendimensionierung der Gemeinde weist 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 bestehen innerhalb der rechtskräftigen Bauzonen weiterhin erhebliche Reserven, welche den erwarteten Bevölkerungszuwachs aufzunehmen vermögen.

Die Gemeinde bestreitet nicht substantiiert, dass diese Berechnung der Bauzonenreserven als solche unrichtig wäre. Sie beruft sich vielmehr darauf, dass sie im Rahmen der Gesamtrevision andernorts erhebliche Auszonungen vorgenommen bzw. auf ursprünglich vorgesehene Einzonungen verzichtet hat. Daraus kann sie jedoch keinen Anspruch ableiten, gerade die Gebiete Gerendacherli und Gassera der Bauzone zuzuweisen. Hinzu kommt, dass die Gemeinde trotz entsprechender Hinweise und Aufforderungen des BRPA keine genügende Verdichtungs- und Aufwertungsstudie für den Sektor Schwarzsee vorgelegt hat. Eine solche Studie wäre nach dem KantRP erforderlich gewesen, um darzulegen, dass die bestehenden Reserven und Verdichtungspotenziale sachgerecht geprüft und mobilisiert worden sind. Auch aus diesem Grund durfte die RIMU davon ausgehen, dass die Voraussetzungen für neue Einzonungen im Sektor Schwarzsee nicht erfüllt sind.

Folglich fehlt eine zentrale Voraussetzung für die Genehmigung neuer Wohnzoneneinzonungen. Die Massnahmen aaa und bbb im Gebiet Gerendacherli betreffen gerade solche Zuweisungen zur Wohnzone. Sie konnten deshalb bereits aus diesem Grund nicht genehmigt werden. Bereits dieser Punkt ist ausschlaggebend. Fehlt es im massgeblichen Sektor am Erweiterungspotenzial, bleibt für zusätzliche Wohnzoneneinzonungen kein Raum, unabhängig davon, ob die betroffenen Grundstücke erschlossen, teilweise überbaut oder von der Gemeinde als zweckmässige Ergänzung des bestehenden Siedlungsgefüges betrachtet werden.

Dass die Gebiete teilweise oder weitgehend überbaut sind, führt zu keinem anderen Ergebnis. Eine nachträgliche Zuweisung zur Bauzone bleibt eine Einzonung, wenn die Grundstücke nicht formell rechtskräftig in einer Bauzone liegen. Zudem würde die Genehmigung nicht bloss den bestehenden baulichen Zustand festhalten, sondern den betroffenen Grundstücken eine neue bauzonerechtliche Grundlage verschaffen und damit künftige bauliche Möglichkeiten eröffnen. Gerade dies setzt aber voraus, dass die Anforderungen an die Bauzonendimensionierung und an die Siedlungsentwicklung erfüllt sind. Da dies im Sektor Schwarzsee nicht der Fall ist, durfte die RIMU die Genehmigung

verweigern. Soweit die Gemeinde geltend macht, sie habe andernorts grosse Flächen ausgezont bzw. auf frühere Einzonungen verzichtet, ändert dies ebenfalls nichts.

4.4.3. Dasselbe gilt für die Massnahme ccc im Gebiet Gassera. Auch dort ist nicht entscheidend, dass der DBP Gassera genehmigt worden ist, dass einzelne Parzellen gestützt darauf überbaut worden sind oder dass das Quartier in der kommunalen Planung seit Langem als mögliches Entwicklungsgebiet verstanden worden ist. Massgebend bleibt, dass die betroffenen Grundstücke im gültigen Zonennutzungsplan nicht formell einer Bauzone zugewiesen sind.

Soweit ccc Wohnzonenflächen betrifft, fehlt es ebenfalls am Erweiterungspotenzial des Sektors Schwarzsee. Soweit Touristikzonen und Verkehrsflächen innerhalb der Bauzone vorgesehen sind, durfte die RIMU zudem berücksichtigen, dass nur ein Teil der betroffenen Flächen im Bereich einer wesentlichen Erweiterung des Siedlungsgebiets gemäss KantRP liegt und dass die erforderlichen Nachweise zur Verdichtung und Erschliessung nicht erbracht sind. Der Umstand, dass Schwarzsee ein touristisch bedeutsamer Standort ist, erlaubt keine Einzonung ausserhalb der planerischen Voraussetzungen. Der KantRP enthält zwar Vorgaben zur touristischen Entwicklung, diese entbinden die Gemeinde aber nicht davon, die Anforderungen an die Bauzonendimensionierung, die Lage im Siedlungsgebiet, die Erschliessung und die Koordination mit der übergeordneten Richtplanung einzuhalten.

Die RIMU hat in diesem Zusammenhang nicht ihre eigene planerische Zweckmässigkeitsvorstellung an die Stelle der Gemeinde gesetzt. Sie hat vielmehr geprüft, ob die von der Gemeinde beschlossene Einzonung mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist. Da die Anforderungen des KantRP nicht erfüllt sind, musste sie die Genehmigung verweigern. Darin liegt keine Verletzung der Gemeindeautonomie.

4.4.4. Nichts anderes ergibt sich aus dem Hinweis der Gemeinde auf die bestehende bzw. künftig verbesserte Erschliessung. Nach dem KantRP setzt eine Verdichtung bzw. eine Bauzonenerweiterung in schlecht oder nur mässig mit dem öffentlichen Verkehr erschlossenen Gebieten voraus, dass entweder mindestens eine Erschliessungsgüteklasse C vorliegt oder dass bestehende, direkte, sichere und attraktive Verbindungen für den Langsamverkehr zu einem entsprechend erschlossenen Bereich nachgewiesen sind. Diese Voraussetzungen sind im Sektor Schwarzsee nicht erfüllt. Der Sektor Schwarzsee liegt nach der massgeblichen Beurteilung nicht in der Erschliessungsgüteklasse C, sondern weist eine Erschliessung der Klassen D bzw. E auf (vgl. Plan Nr. 4; Klasse D in Grün; Klasse E in Rosa). Damit genügt die ÖV-Erschliessung für sich allein nicht, um eine Verdichtung oder neue Bauzonenzuweisung zu rechtfertigen.

(Plan gestrichen)

Die Gemeinde beruft sich zwar auf die Nähe der Gebiete Gerendacherli und Gassera zu den Haltestellen Mösli bzw. Gypsera sowie auf bestehende oder geplante Langsamverkehrsverbindungen. Diese Hinweise genügen jedoch nicht. Massgebend ist nicht bloss, ob irgendeine Verbindung zu einer Bushaltestelle besteht, sondern ob eine direkte, sichere und attraktive Verbindung zu einem Sektor mit genügender ÖV-Erschliessung vorhanden ist. Eine solche Verbindung ist hier nicht nachgewiesen. Insbesondere kann die Verbindung in Richtung Plaffeien nicht als taugliche Langsamverkehrserschliessung im Sinne des KantRP gelten. Der Sektor Schwarzsee liegt rund 10 km vom Zentrum Plaffeien entfernt; dies entspricht zu Fuss ungefähr zwei Stunden und mit dem Fahrrad – je nach Topographie und Verkehrsführung – rund 30 bis 40 Minuten. Eine solche Distanz ist offensichtlich nicht geeignet, die fehlende ÖV-Erschliessung der Klasse C durch eine alltagstaugliche Langsamverkehrsverbindung zu kompensieren.

Die RIMU durfte deshalb gestützt auf die Beurteilung des MobA davon ausgehen, dass die von der Gemeinde angeführten Verbindungen zu den Haltestellen Mösli bzw. Gypsera sowie in Richtung Plaffeien nicht genügen, um die Anforderungen des KantRP an eine Verdichtung oder neue Bauzonenzuweisung zu erfüllen. Auch die von der Gemeinde erwähnte mögliche Verbesserung des Fahrplans vermag daran nichts zu ändern, solange die nach dem KantRP erforderliche Erschliessungsqualität bzw. eine genügende Langsamverkehrserschliessung nicht nachgewiesen ist.

Hinzu kommt die Lage der streitigen Massnahmen im Siedlungsgebiet des KantRP. Dieses ergibt sich nicht aus der Karte der Siedlungskerne, sondern aus der Übersichtskarte des KantRP. Danach liegen die Massnahmen aaa und bbb im Gebiet Gerendacherli vollständig ausserhalb des Siedlungsgebiets bzw. ausserhalb eines Bereichs der wesentlichen Erweiterung des Siedlungsgebiets. Bereits aus diesem Grund kommt eine Einzonung dieser Flächen nicht in Betracht. Nach dem KantRP sind Bauzonenerweiterungen grundsätzlich innerhalb des Siedlungsgebiets anzusiedeln; ausserhalb dieses Rahmens darf die kommunale Nutzungsplanung keine neuen Bauzonen schaffen (vgl. Plan Nr. 5; Bereich der wesentlichen Erweiterung des Siedlungsgebiets in Braun; Betroffenen Bereiche in Rot; vgl. auch Urteile KG FR 602 2026 26 vom 8. Juni 2026 E. 5.2; 602 2021 12 vom 4. August 2021; 602 2020 119 vom 27. Januar 2021).

(Plan gestrichen)

Soweit die Gemeinde geltend macht, es handle sich um bereits weitgehend überbaute und erschlossene Quartiere, ändert dies daran nichts. Jedenfalls im Gebiet Gerendacherli geht es nicht um einzelne Baulücken innerhalb eines bestehenden, dem Siedlungsgebiet zugewiesenen Siedlungsgefüges, sondern um ganze Quartierbereiche, welche vom KantRP nicht dem Siedlungsgebiet zugeordnet worden sind. Von einer blossen Schliessung einer Baulücke kann daher nicht gesprochen werden.

Anders verhält es sich teilweise beim Gebiet Gassera. Die Massnahme ccc liegt nach der Übersichtskarte des KantRP nicht vollständig ausserhalb des Siedlungsgebiets; gewisse Teilflächen befinden sich in einem Bereich der wesentlichen Erweiterung des Siedlungsgebiets. Soweit aus Plan Nr. 5 ersichtlich, betrifft dies namentlich Art. alalal und amamam GB sowie Art. ananan, aoaoao, jjj und apapap GB, je teilweise. Dies ändert jedoch nichts daran, dass auch innerhalb eines solchen Erweiterungsbereichs kein Anspruch auf Einzonung besteht. Das Siedlungsgebiet bezeichnet lediglich den räumlichen Rahmen, innerhalb dessen eine Bauzonenerweiterung überhaupt geprüft werden kann. Auch dort müssen sämtliche weiteren Voraussetzungen des RPG und des KantRP erfüllt sein, namentlich ein ausgewiesener Bedarf, ein vorhandenes Erweiterungspotenzial, eine genügende Erschliessung, eine hinreichende Verdichtungs- und Aufwertungsstudie sowie die Vereinbarkeit mit dem Konzentrationsprinzip.

Diese Voraussetzungen sind hier nicht erfüllt. Der Sektor Schwarzsee verfügt über kein Erweiterungspotenzial; zudem fehlt es an den Anforderungen an Verdichtung und Erschliessung. Die teilweise Lage einzelner Flächen der Massnahme ccc innerhalb eines Erweiterungsbereichs des Siedlungsgebiets vermag daher die Einzonung nicht zu rechtfertigen. Die RIMU durfte die Massnahmen aaa und bbb bereits wegen ihrer Lage ausserhalb des Siedlungsgebiets verweigern und die Massnahme ccc jedenfalls wegen des fehlenden Erweiterungspotenzials sowie der weiteren nicht erfüllten Voraussetzungen des KantRP nicht genehmigen.

4.4.5. Die Gemeinde kann sich nicht mit Erfolg auf Treu und Glauben bzw. auf den Vertrauensschutz berufen. Zunächst ist festzuhalten, dass vorliegend die Gemeinde selbst

Beschwerde führt. Soweit sie Interessen der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer geltend macht, können diese zwar im Rahmen der planerischen Interessenabwägung mitberücksichtigt werden. Sie vermögen jedoch die zwingenden Anforderungen des Raumplanungsrechts nicht zu verdrängen.

Im Übrigen fehlt es an einer verbindlichen Zusicherung der zuständigen Genehmigungsbehörde, dass die streitigen Gebiete unabhängig vom Ausgang der Nutzungsplanung definitiv der Bauzone zugewiesen würden. Die früheren Baubewilligungen, die Erschliessung, die positive Vorwirkung der Pläne, die Behandlung durch Banken oder Steuerbehörden und die grundbuchliche Bezeichnung konnten bei den Betroffenen zwar Erwartungen wecken. Sie standen aber stets im Kontext einer noch nicht endgültig genehmigten Nutzungsplanung. Wer gestützt auf eine positive Vorwirkung der Pläne baut oder erwirbt, kann daraus nicht ableiten, dass die spätere Genehmigungsbehörde auf die Prüfung der Rechtmässigkeit der Planung verzichten müsste. Was die Gemeinde anbelangt, so kann sie sich als Planungsbehörde keinesfalls darauf berufen, dass ihr die erwähnten grundlegenden planungsrechtlichen Grundsätze betreffend rechtskonforme Einzonungen nicht bekannt waren.

Hinzu kommt, dass sich die übergeordneten raumplanerischen Anforderungen seit der Revision von Art. 15 RPG und dem neuen KantRP deutlich verschärft haben. Selbst wenn frühere Behördenhandlungen ein gewisses Vertrauen in die bauliche Entwicklung der Gebiete begründet haben sollten, kann dieses Vertrauen nicht dazu führen, dass heute eine Einzonung genehmigt wird, welche den Vorgaben zur Bauzonendimensionierung und zur Siedlungsentwicklung widerspricht. Das öffentliche Interesse an der richtigen Durchsetzung des RPG und des KantRP überwiegt insoweit.

4.4.6. Nicht zu beanstanden ist sodann, dass die RIMU die von der Gemeinde verlangte Gewässerschutzzone im Gebiet Gerendacherli nicht genehmigt hat. Die Ausscheidung dieser Zone war im kommunalen Planungsmodell mit der vorgesehenen Einzonung verbunden (vgl. Plan Nr. 6).

(Plan gestrichen)

Nach Art. 25 GBR soll die Schutzzone für oberirdische Gewässer sicherstellen, dass der Raumbedarf für Gewässer gewahrt wird. Gemäss dem Planungsbericht entspricht diese neue Zonenart der Arbeitshilfe des BRPA von 2013; sie betrifft namentlich Landstreifen, welche den Raumbedarf der Gewässer darstellen und zwischen einer Bauzone und dem Gewässer liegen. Im Rahmen der Überarbeitung der Zonennutzungsplanung sind deshalb vielerorts diejenigen Streifen von Bauparzellen, die an ein Gerinne grenzen, ausgezont und der Gewässerschutzzone zugewiesen worden, weil diese Bereiche unüberbaubar sind (vgl. Ortsplandossier Plaffeien, Planungsbericht Sektoren Plaffeien und Schwarzsee, Bericht vom 18. Februar 2019, S. 79).

Die Gemeinde hat diese Gewässerschutzzonen somit vorgesehen, um den unüberbaubaren Streifen zwischen der geplanten Bauzone und dem Gewässer planerisch auszuscheiden und den Gewässerraum im Rahmen der Nutzungsplanung sichtbar zu sichern. Daraus ergibt sich, dass die Gewässerschutzzone in erster Linie der planerischen Sicherung des Gewässerraums innerhalb oder unmittelbar am Rand der Bauzone dient, indem sie neue Bauten in diesen Bereichen verhindert und die Gewässer schützt.

Diese Logik setzt jedoch voraus, dass die angrenzenden Grundstücke tatsächlich der Bauzone zugewiesen werden. Nachdem die RIMU die Einzonung aaa nicht genehmigt hat und die betroffenen Flächen in der Landwirtschaftszone verbleiben, besteht kein solcher Bauzonrand mehr, der durch

eine kommunale Gewässerschutzzone ergänzt werden müsste. Das mit der Gewässerschutzzone verfolgte Ziel, nämlich neue Bauten innerhalb der Bauzone im Raumbedarf des Gewässers zu verhindern, ist bereits durch die Nichtzuweisung zur Bauzone sowie durch die übergeordneten gewässerrechtlichen Vorschriften gewährleistet. Die Nichtgenehmigung der Gewässerschutzzone ist daher folgerichtig und nicht zu beanstanden.

Dies bedeutet tatsächlich nicht, dass die gewässerrechtlichen Vorgaben unbeachtlich wären. Der Gewässerraum wird nach den bundes- und kantonrechtlichen Vorgaben festgelegt und gilt unabhängig davon, ob eine kommunale Gewässerschutzzone im ZNP ausgeschieden wird. Zudem obliegt dem Kanton nach Art. 3 des kantonalen Gewässergesetzes vom 18. Dezember 2009 (GewG; SGF 812.1) der Schutz der ober- und unterirdischen Gewässer; die Schutzvorschriften nach Art. 10 ff. GewG gewährleisten diesen Schutz ebenfalls unabhängig von der kommunalen Zonenbezeichnung. Gerade weil die Einzonung verweigert wird, stellt sich die von der Gemeinde aufgeworfene Frage nicht mehr.

4.4.7. Ebenso wenig ist zu beanstanden, dass die RIMU die Ausscheidung eines Erhaltungssperimeters verlangt. Dieser trägt dem besonderen Umstand Rechnung, dass in den betroffenen Gebieten rechtmässige Bauten bestehen, die gestützt auf frühere Planungen bzw. auf die positive Vorwirkung der Pläne bewilligt worden sind. Nachdem sich die zugrunde liegende Zuweisung zur Bauzone im Genehmigungsverfahren nicht bestätigt hat, ist es sachgerecht, den bestehenden Gebäudebestand planerisch zu berücksichtigen, ohne gleichzeitig neue Bauzonenrechte zu schaffen.

Der Erhaltungssperimeter dient somit gerade dazu, die Folgen der Nichtgenehmigung der Einzonungen sachgerecht aufzufangen. Art. 31 GBR regelt den Erhaltungssperimeter näher und legt fest, welche baulichen Massnahmen innerhalb dieses Perimeters zulässig sind. Die Bestimmung enthält insbesondere Vorgaben zu neuen Bauten, Wiederaufbauten, Umbauten, Kleinbauten, Unterhaltsarbeiten und Sanierungsmassnahmen in Gebieten, die entweder nicht für eine Wohnnutzung bestimmt sind, sich in einem Schutzperimeter befinden oder von erheblichen Naturgefahren betroffen sind. Damit schafft sie einen Rahmen für den Umgang mit bestehenden Bauten, die sich ausserhalb der Bauzone befinden. Der Erhaltungssperimeter ist daher keine unverhältnismässige Ersatzmassnahme, sondern eine mildere planerische Lösung gegenüber einer blossen Belassung in der Landwirtschaftszone ohne besondere Berücksichtigung des bestehenden Gebäudebestands. Er ermöglicht es, die zulässigen Unterhalts-, Umbau- und Sanierungsmassnahmen planerisch zu fassen.

Dass damit Erweiterungen oder neue Bauvorhaben eingeschränkt werden, entspricht gerade der Konsequenz der Nichtgenehmigung der Einzonungen. In diesem Umfang gelten für die betroffenen Bauten die bundesrechtlichen Vorgaben zum Bauen ausserhalb der Bauzone nach Art. 24 ff. RPG. Der Erhaltungssperimeter wahrt somit einerseits die Interessen der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer am Fortbestand rechtmässig bewilligter Bauten und stellt andererseits sicher, dass aus früheren Bewilligungen, die auf einer nicht genehmigten Planung beruhten, keine neuen Baurechte abgeleitet werden. Die von der RIMU verlangte Ausscheidung eines Erhaltungssperimeters ist deshalb sachgerecht und nicht zu beanstanden.

4.4.8. Schliesslich ist auch die Aufhebung des DBP Gassera folgerichtig. Nach Art. 62 ff. RPBG regeln Detailbebauungspläne die Überbaubarkeit bestimmter Sektoren des Gemeindegebiets, indem sie die im Zonennutzungsplan und im Gemeindebaureglement vorgesehene Grundordnung ergänzen oder präzisieren. Sie setzen damit eine tragfähige nutzungsplanerische Grundlage voraus.

Ein DBP kann diese Grundordnung nicht ersetzen und insbesondere keine Bauzone schaffen, wenn die betroffenen Grundstücke im ZNP nicht formell einer Bauzone zugewiesen sind.

Dies ist vorliegend entscheidend. Die Genehmigung des DBP Gassera im Jahr 2004 ist vor dem Hintergrund einer damals hängigen bzw. erwarteten Nutzungsplanung erfolgt. Sie beruhte darauf, dass die Gemeinde auch die entsprechende Zuweisung des Gebiets zur Bauzone weiterverfolgen und zur Genehmigung bringen wollte. Dazu ist es jedoch nicht gekommen. Die Gemeinde hat die entsprechende Nutzungsplanung nicht rechtskräftig genehmigen lassen, sondern die Frage der Einzonung über mehr als zwanzig Jahre hinweg in weitere Planungs- und Revisionsverfahren überführt. Wenn sich die planungsrechtlichen Voraussetzungen seither, namentlich durch die Revision von Art. 15 RPG und durch den neuen KantRP, wesentlich geändert haben und die heutige Einzonung den Anforderungen des geltenden KantRP nicht mehr entspricht, kann aus der früheren Genehmigung des DBP kein Anspruch auf dessen Fortbestand abgeleitet werden.

Dies entspricht auch der Systematik von Art. 68 RPBG. Danach hat die Gemeinde im Rahmen der Gesamtrevision ihrer Ortsplanung zu überprüfen, ob die bestehenden Detailbebauungspläne beibehalten werden sollen. Werden sie beibehalten, sind sie an das geltende Recht anzupassen; andernfalls sind sie aufzuheben. Art. 68 RPBG bestätigt damit, dass ein früher genehmigter DBP im Rahmen einer späteren Gesamtrevision nicht unverändert weiterbestehen kann, wenn seine planungsrechtliche Grundlage fehlt oder er mit dem geltenden Recht nicht mehr vereinbar ist.

Da die Einzonung ccc nicht genehmigt wird und die betroffenen Grundstücke ausserhalb der Bauzone verbleiben, fehlt dem DBP Gassera gerade diese Grundlage. Er kann nicht selbständig weiterbestehen und seinerseits die fehlende Bauzonenzuweisung ersetzen. Seine Aufhebung ist deshalb die direkte Folge der Nichtgenehmigung der Einzonung und entspricht Art. 68 RPBG.

Nachdem die zugrunde liegende Nutzungsplanung nicht genehmigt worden ist, sämtliche betroffenen Grundstücke weiterhin ausserhalb der Bauzone liegen und die heutige Einzonung den Anforderungen des KantRP nicht entspricht, durfte die RIMU verlangen, dass der DBP Gassera aufgehoben wird.

4.4.9. Im Ergebnis hat die RIMU die Gemeindeautonomie nicht verletzt. Die Gemeinde verfügt im Bereich der Ortsplanung zwar über einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Dieser besteht jedoch nur innerhalb der Schranken des Bundesrechts, des kantonalen Rechts und der verbindlichen Richtplanung. Wo die Voraussetzungen für eine Einzonung nicht erfüllt sind, kann sich die Gemeinde nicht auf ihre Autonomie berufen, um die Genehmigung einer rechts- oder richtplanwidrigen Bauzonenerweiterung zu verlangen.

Die streitigen Massnahmen aaa, bbb und ccc scheitern bereits daran, dass der Sektor Schwarzsee über kein Erweiterungspotenzial verfügt und die weiteren Anforderungen des KantRP nicht erfüllt sind. Die planerische Vorgeschichte, die bestehenden Bauten, die früheren Baubewilligungen, die Erschliessung, die Behandlung durch Dritte und der DBP Gassera vermögen daran nichts zu ändern. Die RIMU durfte daher die Einzonungen verweigern, die Gewässerschutzzone nicht genehmigen, die Ausscheidung eines Erhaltungssperimeters verlangen und die Aufhebung des DBP Gassera anordnen.

5.

Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde daher als unbegründet und ist abzuweisen. Der Genehmigungsgeschied der RIMU vom 27. November 2024 ist, soweit er die streitigen Massnahmen aaa, bbb und ccc betrifft, zu bestätigen.

6.

Die Gemeinde hat die Beschwerde nicht zur Wahrung eigener vermögensrechtlicher Interessen, sondern in Ausübung ihrer Autonomie und ihrer Zuständigkeit als kommunale Planungsbehörde erhoben. Unter diesen Umständen rechtfertigt es sich, in Anwendung von Art. 133 VRG auf die Erhebung von Verfahrenskosten zu verzichten.

Die Gemeinde hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung. Sie handelt im Rahmen ihres amtlichen Wirkungskreises und unterliegt im vorliegenden Verfahren (Art. 139 und 137 *a contrario* VRG).

Der Hof erkennt:

- I. Die Beschwerde wird abgewiesen.
- II. Es werden keine Gerichtskosten erhoben.
- III. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
- IV. Zustellung.

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

Freiburg, 13. August 2026/jud

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber-Berichterstatler