



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 12

Urteil vom 13. August 2026

II. Verwaltungsgerichtshof

Besetzung	Präsident:	Johannes Frölicher
	Richterinnen:	Anne-Sophie Peyraud Cornelia Thalmann El Bachary
	Gerichtsschreiber-Berichterstatter:	Julien Delaye
Parteien	A._____ und B._____ , Beschwerdeführenden , vertreten durch Rechtsanwältin Simone Zurwerra, 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 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. Gemäss dieser genehmigten Nutzungsplanung lag ein Teil von Art. ccc des Grundbuchs (GB) in der Wohnzone schwacher Dichte II. Der nord-westliche Teil der Parzelle war hingegen keiner Bauzone zugewiesen.

Am 17. Mai 2002 legte die Gemeinde eine Teilrevision des Zonennutzungsplans (ZNP) öffentlich auf. Diese Planung betraf namentlich das Gebiet Burstera im Sektor Schwarzsee und sah eine Neustrukturierung der dortigen Bauzone vor. Von diesen Planungsmassnahmen betroffen war unter anderem der obere Teil des vorerwähnten Art. ccc GB.

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

Die öffentlichen Auflagen der 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 nochmals publiziert. Der Gemeinderichtplan (GemRP) Sektor Schwarzsee und Landschaft wurde gleichzeitig erneut in die Vernehmlassung gegeben.

Für das Grundstück Art. ccc GB erfolgte die massgebliche öffentliche Auflage im Rahmen der Massnahme ddd. Diese sah namentlich vor, den bislang nicht eingezonten Teil von Art. ccc GB der Wohnzone niedere Dichte 2 zuzuweisen, sodass Art. ccc GB insgesamt der Bauzone zugeordnet wird.

Der Gemeinderat nahm die Gesamtrevision der Ortsplanung am 5. Februar 2019 an. Gestützt auf das Gesamtgutachten des Bau- und Raumplanungsamts (BRPA) 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. B. _____ und A. _____, Miteigentümer von Art. ccc GB, nahmen dazu Stellung.

C. Mit Entscheid vom 27. November 2024 erliess die RIMU den Genehmigungsentscheid zur Gesamtrevision der OP der Gemeinde Plaffeien, Sektoren Plaffeien und Schwarzsee. Sie genehmigte diese teilweise, unter zahlreichen Vorbehalten und Bedingungen. Hinsichtlich der Massnahme ddd verweigerte sie die Einzonung des bisher nicht eingezonten Teils von Art. ccc GB in die Wohnzone niedere Dichte 2. Zur Begründung führte sie aus, die Kriterien für eine Einzonung gemäss dem kantonalen Richtplan (KantRP) seien nicht erfüllt.

D. Mit Eingabe vom 14. Januar 2025 erheben die Miteigentümer von Art. ccc GB Beschwerde beim Kantonsgesicht gegen den Genehmigungsentscheid vom 27. November 2024. Sie beantragen im Wesentlichen, der Genehmigungsentscheid sei teilweise aufzuheben und der obere Teil ihres Grundstücks mit einer Fläche von 658 m², sei in der Wohnzone niedere Dichte 2 zu belassen bzw.

die "faktische Einzonung" aus dem Jahr 2002 sei zu bewilligen. Eventualiter sei der Entscheid aufzuheben und die Angelegenheit zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen. Zudem beantragen sie den Beizug sämtlicher gestützt auf den ZNP von 2002 erteilten Baubewilligungen im Gebiet Burstera, einschliesslich der Gutachten der kantonalen Ämter.

Zur Begründung machen sie geltend, der obere Teil von Art. ccc GB sei bereits mit dem am 17. Mai 2002 öffentlich aufgelegten ZNP der Bauzone zugewiesen worden. Dieser Plan sei zwar nie formell genehmigt worden; dies dürfe ihnen jedoch nicht zum Nachteil gereichen, nachdem die Gemeinde und die kantonalen Behörden den betroffenen Bereich während Jahren wie Bauland behandelt hätten. Sie verweisen namentlich darauf, dass die Erschliessung des ehemaligen Art. eee GB, aus welchem der streitbetroffene Teil von Art. ccc GB hervorgegangen sei, bewilligt und ausgeführt worden sei. Zudem seien im Gebiet Burstera gestützt auf den ZNP von 2002 mehrere Baubewilligungen erteilt worden. Die RIMU habe die Planungsmassnahme daher zu Unrecht als neue Einzonung beurteilt, anstatt vom Bestand einer faktisch bereits bestehenden Bauzone bzw. jedenfalls von einer schutzwürdigen Vertrauenslage auszugehen.

Weiter bringen die Beschwerdeführer vor, die Anwendung des heute geltenden Rechts auf die bereits im Jahr 2002 vorgesehene Zuweisung zur Bauzone verletze das Rückwirkungsverbot. Sollte nicht von einer bereits bestehenden Bauzone auszugehen sein, hätte die RIMU die Massnahme jedenfalls als Auszonung prüfen müssen. Eine solche sei nicht sachgerecht, da der untere Teil von Art. ccc GB bereits überbaut sei, das Grundstück vollständig erschlossen sei und der streitbetroffene Teil nach ihrer Auffassung eine Baulücke zwischen bestehenden Bauten sei. Schliesslich rügen sie eine Verletzung des Grundsatzes der Planbeständigkeit, des Vertrauensschutzes, der Rechtsgleichheit und des Willkürverbots sowie der Gemeindeautonomie.

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 hält ergänzend fest, die von der Massnahme ddd betroffenen Grundstücke seien nie rechtskräftig eingezont worden. Zwar seien gestützt auf den nicht genehmigten Stand des am 17. Mai 2002 öffentlich aufgelegten ZNP einzelne Überbauungen aufgrund einer positiven Vorwirkung der Pläne bewilligt worden; der Bereich sei teilweise auch fälschlicherweise, als formell genehmigte Bauzone qualifiziert worden. Massgebend bleibe jedoch, dass keine rechtskräftige Genehmigung als Bauzone vorliege, weshalb die Massnahme ddd als Neueinzonung zu prüfen sei. Weiter macht die RIMU geltend, der betroffene Bereich liege nicht innerhalb des Siedlungsgebiets gemäss der Übersichtskarte des KantRP und sei auch nicht als wesentliche Erweiterung des Siedlungsgebiets vorgesehen. Zudem verfüge er lediglich über eine Erschliessungsgütekategorie des Niveaus E was den öffentlichen Verkehr angehe. Die fragliche Einzonung liege am Rand der rechtskräftigen Bauzone und würde eine abseitige Quartierentwicklung begünstigen. Der Sektor Schwarzsee verfüge über ausreichend unbebaute Flächen und damit über kein Erweiterungspotenzial. Die rechtlichen Kriterien für eine Einzonung seien daher nicht erfüllt.

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.

Mit Eingabe vom 22. Juli 2026 haben die Beschwerdeführer zudem mitgeteilt, dass sie gegen das Dossier zur Anpassung an die Genehmigungsbedingungen Einsprache erhoben haben.

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 sind Eigentümerin und Eigentümer von Art. ccc GB. Da die RIMU die von der Gemeinde vorgesehene Einzonung des oberen Teils dieser Parzelle in die Wohnzone niederer Dichte 2 nicht genehmigt hat, sind sie durch den angefochtenen Genehmigungsentscheid besonders 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 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 beschlossene Planungsmassnahme betreffend die Einzonung ddd im Gebiet Burstera nicht genehmigt. Das Kantonsgericht entscheidet daher über die vorliegende Beschwerde gegen den Genehmigungsentscheid der RIMU mit voller Kognition. Vor dem Kantonsgericht 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. Vorliegend betrifft die streitige Planungsmassnahme die Nichtgenehmigung der von der Gemeinde vorgesehenen Einzonung ddd im Gebiet Burstera. Damit verbunden ist namentlich die Frage, ob der bisher nicht eingezonte obere Teil von Art. ccc GB der Wohnzone niederer Dichte 2 zugewiesen werden darf.

Diese Massnahme schränkt die bisherige bzw. mögliche künftige Nutzung des Grundstücks ein und stellt damit eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung dar. Sie ist mit der Eigentumsgarantie nach Art. 26 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) vereinbar, wenn sie die Voraussetzungen von Art. 36 BV erfüllt, mithin auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt ist und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahrt. Zudem ist der Grundsatz der Rechtsgleichheit zu beachten.

3.2. Für die Beurteilung der streitigen Massnahme 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 haushälterische Bodennutzung zu berücksichtigen. In Sektoren mit ungenügender Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr (ÖV), namentlich bei einer Erschliessungsgütekategorie 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, 3, 14 und 15 RPG, sowie aus dem kantonalen Raumplanungsrecht und den darauf gestützten Planungsinstrumenten, namentlich dem KantRP. Sie bilden eine genügende gesetzliche Grundlage für raumplanerische Massnahmen, mit welchen Grundstücke nicht einer Bauzone zugewiesen werden, wenn die bundes- und kantonrechtlichen Anforderungen an eine rechtmässige und zweckmässige Siedlungsentwicklung nicht oder nicht mehr erfüllt sind (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 hochwertigen Siedlungsentwicklung, einen zentralen Pfeiler der schweizerischen Raumplanungspolitik (vgl. Botschaft, BBl 2010 1049, S. 1068). In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr, die Nähe zu den zentralen Funktionen der Gemeinde sowie die Einbindung in ein zusammenhängendes Siedlungsgefüge von erheblicher Bedeutung. Auch die Lage eines Gebiets innerhalb des Gemeindegebiets stellt ein relevantes öffentliches Interesse dar, soweit dadurch die Siedlungsentwicklung auf bereits strukturierte, gut erschlossene und mit öffentlichen Einrichtungen versehene Gebiete gelenkt und eine verstreute Entwicklung in peripheren Lagen vermieden wird.

Ein erhebliches öffentliches Interesse besteht daher insbesondere daran, Flächen nicht einer Bauzone zuzuweisen, wenn sie die Voraussetzungen einer Bauzone nach Art. 15 RPG nach heutiger Rechtslage nicht 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 Nichtbaugelände 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 streitige Massnahme mit Blick auf das betroffene Grundstück verhältnismässig ist.

4.1. Ausgangspunkt bildet die von der Gemeinde im Rahmen der Gesamtrevision der Ortsplanung vorgesehene Regelung für das Gebiet Burstera. Die streitige Massnahme betrifft konkret die Einzonung ddd im Gebiet Burstera, soweit sie Art. ccc GB betrifft. Die Gemeinde wollte den bisher nicht eingezonten oberen Teil dieser Parzelle der Wohnzone niederer Dichte 2 zuweisen, sodass Art. ccc GB insgesamt der Bauzone zugeordnet worden wäre (vgl. Plan Nr. 1; Einzonung ddd in Grün).

(Plan gestrichen)

Diese Massnahme steht 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 beurteilt 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 (vgl. Ortsplandossier Plaffeien, Erschliessungsprogramm Sektoren Plaffeien und Schwarzsee, Bericht vom 12. Februar 2019).

Die Massnahme ddd betrifft das Gebiet Burstera. Vorgesehen ist die Zuweisung mehrerer Grundstücke bzw. Grundstücksteile zur Wohnzone niederer Dichte 2 sowie zu Verkehrsflächen innerhalb der Bauzone. Im vorliegenden Verfahren betroffen ist insbesondere Art. ccc GB. Dabei soll der bisher nicht eingezonte obere Teil von Art. ccc GB der Wohnzone niederer Dichte 2 zugewiesen werden, sodass das Grundstück insgesamt der Bauzone zugeordnet worden wäre.

Die Gemeinde begründet die Massnahme ddd damit, dass die betroffenen Grundstücke bereits im ZNP 2002 figuriert hätten und teilweise in Vorwirkung der Pläne bebaut oder als Bauland erschlossen, verkauft und belehnt worden seien. Der Gefahrenbereich mittlerer Gefahr könne

gemäss dem Gutachten der Naturgefahrenkommission (NGK) hingegen nicht eingezont werden (vgl. Ortsplandossier Plaffeien, Planungsbericht Sektoren Plaffeien und Schwarzsee, Bericht vom 18. Februar 2019, Ziff. 8.11.7, S. 150).

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 ist umso bedeutsamer, als der gesamte Sektor Schwarzsee bezüglich des öffentlichen Verkehrs nicht über die Erschliessungsgüteklasse C verfügt (vgl. Gesamtgutachten des BRPA vom 1. September 2021, S. 3 f. und S. 20 f.).

4.2.2. Zur Massnahme ddd hält das BRPA fest, dass die Gemeinde im Gebiet Burstera die Parzellen Art. ccc, fff, ggg und hhh GB je teilweise der Wohnzone niederer Dichte 2 sowie Art. iii GB und Art. eee GB teilweise der Verkehrsfläche innerhalb der Bauzone zuweisen will. Die Gemeinde stützt sich dabei namentlich darauf, dass diese Einzonungen bereits im ZNP 2002 vorhanden gewesen seien und teilweise in Vorwirkung der Pläne bebaut oder als Bauland erschlossen, verkauft und belehnt worden seien. Diese Einzonung sei zudem bereits Teil des Dossiers zur Vorprüfung gewesen und damals vom BRPA positiv beurteilt worden.

Das BRPA hält jedoch fest, dass die Einzonung ddd gestützt auf die Kriterien des geltenden KantRPs nicht positiv beurteilt werden kann. Die fragliche Einzonung befindet sich nicht innerhalb eines Bereichs der wesentlichen Erweiterung des Siedlungsgebiets gemäss der Übersichtskarte des KantRP. Zudem verfügt der Bereich dieser Einzonung nur über eine Erschliessungsgüteklasse des Niveaus E. Einzonungen in Sektoren mit einer Erschliessungsgüteklasse des Niveaus E des ÖV sind in Sektoren mit Siedlungspriorität 4 nur in Lücken innerhalb der rechtskräftigen Bauzone möglich, sofern eine sichere und effiziente Langsamverkehrsverbindung besteht oder geplant ist. Die fragliche Einzonung befindet sich jedoch am Rand der rechtskräftigen Bauzone und erfüllt deshalb dieses Kriterium nicht. Zudem verfügt der Sektor Schwarzsee über ausreichend unbebaute Flächen und somit über kein Erweiterungspotenzial. Ebenfalls fehlend wäre eine Verdichtungsstudie, welche bei neuen Einzonungen gemäss den Kriterien des KantRP notwendig ist. Die Einzonung kann daher nicht positiv beurteilt werden (vgl. Gesamtgutachten des BRPA vom 1. September 2021, S. 31 f.).

Das BRPA stellt weiter fest, dass die einzuzonenden Flächen noch nicht bebaut sind. Auf Art. hhh GB wurde zwar im Jahr 2009 eine Baubewilligung erteilt; diese wurde jedoch nicht realisiert. Die Baubewilligung für das Einfamilienhaus auf Art. fff GB wurde im Jahr 2003 und damit nach der öffentlichen Auflage des ZNP im Jahr 2002 erteilt; es handelt sich somit um eine Vorwirkung der Pläne (vgl. Gesamtgutachten des BRPA vom 1. September 2021, S. 32).

Aus landwirtschaftlicher Sicht hat das damalige Amt für Landwirtschaft, heute Grangeneuve Sektion Landwirtschaft, die Einzonung ddd positiv beurteilt. Es hat jedoch allgemein darauf hingewiesen, dass die abschliessende Interessenabwägung vom BRPA vorzunehmen ist. Das BRPA hat diese landwirtschaftliche Beurteilung zur Kenntnis genommen, die Massnahme ddd aber aus den vorgenannten raumplanerischen Gründen negativ beurteilt.

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

Zur Massnahme ddd im Gebiet Burstera hält die RIMU fest, dass das BRPA diese Einzonung negativ beurteilt hat, weil die Mindestkriterien für eine Einzonung gemäss dem KantRP nicht erfüllt sind. Gestützt darauf genehmigt die RIMU die Einzonung ddd nicht. Soweit vorliegend von Bedeutung, betrifft die Nichtgenehmigung damit den oberen Teil von Art. ccc GB.

4.4. Diese Beurteilung ist nicht zu beanstanden.

4.4.1. Ausgangspunkt bildet zunächst die planerische Vorgeschichte des Gebiets Burstera. Daraus ergibt sich, dass die Gemeinde seit längerer Zeit eine Zuweisung weiterer Flächen in diesem Gebiet zur Bauzone angestrebt hat, dass der am 17. Mai 2002 öffentlich aufgelegte ZNP den oberen Teil von Art. ccc GB der Bauzone zuweisen wollte und dass im Gebiet Burstera in der Folge gestützt auf die positive Vorwirkung der Pläne Baubewilligungen erteilt worden sind. Ebenso ist nachvollziehbar, dass die betroffenen Flächen in der Folge von den Beschwerdeführenden als Bauland wahrgenommen worden sind. Entscheidend ist jedoch, dass der streitige obere Teil von Art. ccc GB im gültigen Zonennutzungsplan nie formell einer Bauzone zugewiesen worden ist.

Die Beschwerdeführenden machen zwar geltend, der ZNP von 2002 habe die Einzonung bereits bewirkt bzw. der streitige Grundstücksteil sei seither als Bauland behandelt worden. Dem kann jedoch nicht gefolgt werden. Die öffentliche Auflage eines ZNP ersetzt die Genehmigung der Nutzungsplanung nicht. Erst mit der Genehmigung durch die zuständige kantonale Behörde erlangt die kommunale Nutzungsplanung Rechtskraft. Der von den Beschwerdeführenden erwähnte ZNP von 2002 ist indessen nie formell genehmigt worden. Er kann daher nicht als gültige Grundlage für eine Bauzonenzuweisung gelten.

Dass im Gebiet Burstera in Anwendung der positiven Vorwirkung der Pläne Erschliessungsarbeiten oder einzelne Baubewilligungen bewilligt worden sind, ändert daran nichts. Die positive Vorwirkung

von Plänen erlaubt unter bestimmten Voraussetzungen, ein konkretes Bauvorhaben vor der formellen Genehmigung der Planung zu bewilligen. Sie bedeutet aber nicht, dass die zugrunde liegende Planung später zwingend genehmigt werden muss oder dass die Genehmigungsbehörde auf die Prüfung der Rechtmässigkeit der Nutzungsplanung verzichten müsste. Sie verleiht der öffentlich aufgelegten, aber nicht genehmigten Planung auch nicht nachträglich die Wirkung eines rechtskräftigen ZNP.

Daran ändern auch die von den Beschwerdeführenden angerufenen Umstände, namentlich der Erwerb der Fläche als Bauland, die Teilung des früheren Art. eee GB, die Bewilligung der Erschliessungsarbeiten, die Ausführung dieser Erschliessung, die Bezeichnung als Bauland in einzelnen Unterlagen oder die Behandlung des Gebiets durch Gemeinde und kantonale Fachstellen, nichts. Solche Umstände können erklären, weshalb die betroffene Fläche während längerer Zeit als Bauland wahrgenommen oder behandelt worden ist. Sie sind jedoch für die planungsrechtliche Qualifikation nicht entscheidend. Massgebend ist allein, ob eine formelle rechtskräftige Nutzungsplanung besteht, welche den streitigen oberen Teil von Art. ccc GB einer Bauzone zuweist, und ob eine neue Einzonung den Anforderungen des übergeordneten Rechts entspricht. Dies ist hier nicht der Fall.

Die RIMU durfte die Massnahme ddd daher, soweit sie den bisher nicht eingezonten oberen Teil von Art. ccc GB betrifft, als Neueinzonung beurteilen.

4.4.2 Unbegründet ist sodann die Rüge der unzulässigen Rückwirkung. Die Beschwerdeführenden machen geltend, die Einzonung sei bereits im Jahr 2002 erfolgt und müsse deshalb nach dem damals geltenden Recht beurteilt werden. Diese Argumentation setzt voraus, dass der ZNP von 2002 eine rechtskräftige Bauzonenzuweisung bewirkt hätte. Dies trifft jedoch gerade nicht zu. Der ZNP von 2002 wurde lediglich öffentlich aufgelegt, aber nie genehmigt. Die Einzonung war damit nicht abgeschlossen. Es liegt daher kein in der Vergangenheit abgeschlossener Sachverhalt vor, an den das heutige Recht nachträglich anknüpfen würde.

Die RIMU hat vielmehr im Jahr 2024 über die Genehmigung der im Rahmen der Gesamtrevision beschlossenen Nutzungsplanung entschieden. Bei dieser Genehmigungsentscheid hatte sie das im Entscheidzeitpunkt geltende Recht anzuwenden. Insbesondere war sie gemäss Art. 18 Abs. 1 RPBG an den neuen KantRP gebunden, der vom Staatsrat am 2. Oktober 2018 genehmigt wurde. Dies gilt umso mehr, als die Nutzungsplanung auf die künftige Bodennutzung ausgerichtet ist und die Genehmigungsbehörde prüfen muss, ob die Planung mit den aktuellen bundes- und kantonrechtlichen Vorgaben übereinstimmt.

Soweit die Beschwerdeführenden geltend machen, die lange Dauer des Planungsverfahrens dürfe ihnen nicht zum Nachteil gereichen, ist festzuhalten, dass eine nicht genehmigte Planung auch bei langer Verfahrensdauer keine rechtskräftige Bauzone schafft. Die seit der Revision von Art. 15 RPG und dem neuen KantRP geltenden Anforderungen an die Bauzonendimensionierung und die Siedlungsentwicklung sind verbindlich. Sie können nicht deshalb unbeachtet bleiben, weil eine Gemeinde ihre Planung während längerer Zeit nicht zum Abschluss brachte.

Auch der Grundsatz der Planbeständigkeit ist nicht verletzt. Dieser schützt grundsätzlich eine rechtskräftige Nutzungsplanung. Der streitige obere Teil von Art. ccc GB wurde jedoch nie formell einer Bauzone zugewiesen. Die Gemeinde war daher im Rahmen der Gesamtrevision nicht daran gebunden, eine nie genehmigte Planung weiterzuführen, und die RIMU war nicht verpflichtet, eine solche Planung zu genehmigen, wenn sie den heutigen Anforderungen des RPG und des KantRP widerspricht. Hinzu kommt, dass Nutzungspläne auf einen Planungshorizont von grundsätzlich

15 Jahren ausgerichtet sind. Vorliegend hat die Gemeinde seit mehr als 25 Jahren an der planerischen Regelung des Gebiets gearbeitet, ohne dass es über die Ausarbeitung von Planungs-dossiers und deren öffentlichen Auflage hinaus zu einer rechtskräftigen Genehmigung der streitigen Bauzonenzuweisung gekommen wäre. Eine derart lange planerische Unsicherheit kann aus raumplanerischer Sicht nicht dazu führen, dass eine nie genehmigte Planung unabhängig vom geltenden Recht als verbindlich behandelt wird. Vielmehr ist es gerade Aufgabe der Gesamtrevision und des Genehmigungsentscheids, die Nutzungsplanung mit den heute geltenden übergeordneten Vorgaben in Einklang zu bringen und damit Rechtssicherheit zu schaffen.

4.4.3. Ausgehend davon hat die RIMU die Massnahme ddd 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. Öffentlich aufgelegte, aber nicht genehmigte Nutzungspläne sowie gestützt darauf erteilte Baubewilligungen stehen demgegenüber nicht auf derselben Stufe und können keine dem KantRP widersprechende Bauzonenerweiterung rechtfertigen.

Vorliegend ist zunächst entscheidend, dass der von der Massnahme ddd betroffene Bereich Burstera bzw. jedenfalls der streitige obere Teil von Art. ccc GB nicht innerhalb des Siedlungsgebiets des KantRP liegt (vgl. Plan Nr. 2; Bereich der wesentlichen Erweiterung des Siedlungsgebiets in Braun; von ddd betroffener Bereich in Rot). Dies steht der Genehmigung der Einzonung entgegen. Nach dem KantRP sind Bauzonenerweiterungen grundsätzlich nur innerhalb des Siedlungsgebiets möglich; ausserhalb desselben können keine neuen Bauzonen geschaffen werden (vgl. 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). Das Siedlungsgebiet bildet damit nicht bloss einen unverbindlichen Orientierungsrahmen, sondern die räumliche Grenze, innerhalb deren eine Bauzonenerweiterung überhaupt geprüft werden kann.

(Plan gestrichen)

Liegt ein Gebiet – wie hier der von ddd betroffene Bereich Burstera – ausserhalb dieses Siedlungsgebiets, fehlt bereits eine grundlegende Voraussetzung für eine Einzonung. Die Beschwerdeführenden können sich daher nicht mit Erfolg darauf berufen, dass der untere Teil von Art. ccc GB bereits überbaut ist (im obigen Plan Nr. 1 noch mit der Referenz "Art. eee GB" bezeichnet und im obigen Plan Nr. 2 als im Siedlungsgebiet liegend ausgewiesen), dass der frühere Art. eee GB erschlossen wurde oder dass in der Umgebung weitere Bauten bestehen. Es handelt sich nicht um eine einzelne Baulücke innerhalb eines bestehenden, zusammenhängenden Siedlungsgefüges, sondern um einen ganzen Quartierbereich am Rand der rechtskräftigen Bauzone, welcher vom Kanton gerade nicht dem Siedlungsgebiet des KantRP zugewiesen worden ist. Von einer blossen Schliessung einer Baulücke kann daher nicht gesprochen werden.

Weiter ist entscheidend, dass im Sektor Schwarzsee nach der massgeblichen Beurteilung kein Erweiterungspotenzial besteht. Die Gemeinde Plaffeien verfügt in den Sektoren Plaffeien und Schwarzsee über ausreichend unbebaute Wohnzonenflächen, um den erwarteten Bevölkerungszuwachs aufzunehmen. Soweit ddd die Zuweisung von Grundstücken bzw. Grundstücksteilen zur Wohnzone niederer Dichte 2 betrifft, fehlt damit eine zentrale Voraussetzung für die Einzonung.

Die Massnahme kann daher nicht allein mit der bisherigen planerischen Vorgeschichte, der bestehenden Erschliessung oder einzelnen bereits bewilligten Bauten im Gebiet Burstera gerechtfertigt werden.

4.4.4. Die Beschwerdeführenden machen sinngemäss geltend, die Vorinstanz bzw. das BRPA habe den Sachverhalt betreffend das Erweiterungspotenzial und die Bauzonenreserven unvollständig oder unrichtig festgestellt. Insbesondere könne nicht pauschal auf unbebaute Flächen im Sektor Schwarzsee verwiesen werden, wenn der streitige obere Teil von Art. ccc GB bereits erschlossen sei und sich aus ihrer Sicht als Baulücke zwischen bestehenden Bauten darstelle.

Diese Argumentation überzeugt nicht. Die Frage des Erweiterungspotenzials wird nach der Systematik des KantRP nicht isoliert für die einzelne Parzelle Art. ccc GB, sondern anhand der massgeblichen Sektoren und der dort vorhandenen rechtskräftigen Bauzonenreserven beurteilt. Entscheidend ist nicht, ob die konkret streitige Fläche technisch erschlossen ist oder ob in ihrer Umgebung einzelne Bauten bestehen, sondern ob nach der heutigen Planungssystematik überhaupt noch zusätzliche Bauzonen geschaffen werden dürfen. Das BRPA und die RIMU durften daher auf die bestehenden unbebauten Flächen im Sektor Schwarzsee bzw. in den Sektoren Plaffeien und Schwarzsee abstellen und daraus schliessen, dass kein Erweiterungspotenzial besteht.

Soweit darauf hingewiesen wird, dass die Gemeinde die Massnahme ddd bereits früher vorgesehen und in der Gesamtrevision erneut übernommen hat, ändert dies ebenfalls nichts. Die Bauzonendimensionierung ist nach den Kriterien des KantRP und sektorspezifisch zu prüfen. Der Sektor Schwarzsee ist der Siedlungspriorität 4 zugeordnet. Nach dem Thema T102 des KantRP kann in einer solchen Prioritätskategorie eine Bauzonenerweiterung von höchstens 1.5 ha nur geplant werden, wenn die gesamte unüberbaute Fläche in der rechtskräftigen Bauzone 0.5 ha nicht übersteigt. Diese Voraussetzung ist vorliegend offensichtlich nicht erfüllt. 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. Die Beschwerdeführenden zeigen nicht auf, dass diese Berechnung der Bauzonenreserven als solche unrichtig wäre. Daraus kann jedenfalls kein Anspruch abgeleitet werden, gerade den oberen Teil von Art. ccc GB 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.

4.4.5. 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 Erschliessungsgütekategorie 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 Bereich Burstera liegt nach der massgeblichen Beurteilung lediglich in der Erschliessungsgütekategorie E (vgl. Plan Nr. 3; Klasse E in Rosa). Damit genügt die ÖV-Erschliessung für sie allein nicht, um eine Verdichtung oder neue Bauzonenzuweisung zu rechtfertigen.

(Plan gestrichen)

Die nächstgelegene Haltestelle "Schwarzsee, Kaspera" wird zwar durch die regionalen Buslinien 20.125 Düringen-Alterswil-Plaffeien-Schwarzsee und 20.123 Freiburg-Tafers-Plaffeien-Schwarzsee bedient (vgl. Plan Nr. 3 oben; Haltestelle in Blau, Buslinien in Orange). Die Beschwerdeführenden bestreiten jedoch nicht substantiiert, dass das Gebiet die für eine Verdichtung grundsätzlich erforderliche Erschliessungsgüteklasse C nicht erreicht.

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 im Sektor Schwarzsee bzw. im Bereich Burstera vorhandenen Verbindungen nicht genügen, um die Anforderungen des KantRP an eine Verdichtung oder neue Bauzonenzuweisung zu erfüllen. Auch eine allenfalls bestehende oder verbesserbare örtliche Erschliessung vermag daran nichts zu ändern, solange die nach dem KantRP erforderliche Erschliessungsqualität bzw. eine genügende Langsamverkehrserschliessung nicht nachgewiesen ist.

Der Umstand, dass der streitige Bereich über eine Strassenerschliessung verfügt oder dass Erschliessungsarbeiten ausgeführt worden sind, ändert nichts an dieser Beurteilung. Massgebend ist nicht allein die technische Erschliessung eines Grundstücks mit Strasse, Kanalisation und Werkleitungen, sondern die raumplanerische Erschliessungsqualität im Sinne des KantRP. Diese ist vorliegend gerade nicht gegeben, da der Bereich Burstera die für eine Verdichtung bzw. neue Bauzonenzuweisung grundsätzlich erforderliche Erschliessungsgüteklasse C nicht erreicht und auch keine direkte, sichere und attraktive Langsamverkehrsverbindung zu einem entsprechend erschlossenen Sektor nachgewiesen ist. Die RIMU durfte deshalb davon ausgehen, dass die Anforderungen des KantRP an die Erschliessung nicht erfüllt sind.

Ebenso wenig ist entscheidend, ob der regionaler Richtsplan (RegRP) gewisse Entwicklungsvorstellungen enthält oder ob die Gemeinde eine künftige Aufnahme in das Siedlungsgebiet anstrebt. Das Siedlungsgebiet bezeichnet lediglich den Rahmen, innerhalb dessen eine Bauzonenerweiterung überhaupt geprüft werden kann. Es begründet keinen Anspruch auf Einzonung. Auch innerhalb dieses Rahmens müssen die weiteren Voraussetzungen des RPG und des KantRP erfüllt sein, namentlich ein ausgewiesener Bedarf, ein vorhandenes Erweiterungspotenzial, eine genügende Erschliessung und die Vereinbarkeit mit dem Konzentrationsprinzip. Fehlt es – wie hier – bereits am Erweiterungspotenzial des Sektors Schwarzsee und zusätzlich an den Anforderungen an Verdichtung und Erschliessung, durfte die RIMU die Einzonung unabhängig von der bisherigen planerischen Vorgeschichte verweigern.

4.4.6. Auch der Hinweis, der untere Teil von Art. ccc GB und das Gebiet Burstera seien teilweise überbaut, führt zu keinem anderen Ergebnis.

Zwar ist zu berücksichtigen, dass der untere Teil von Art. ccc GB in der rechtskräftigen Bauzone und im Siedlungsgebiet liegt. Streitgegenstand ist jedoch der obere Teil, der nach der gültigen Nutzungsplanung keiner Bauzone zugewiesen ist. Der Umstand, dass auf derselben Parzelle bereits ein Wohnhaus besteht, verleiht dem übrigen Grundstücksteil keinen Anspruch auf Zuweisung zur Bauzone. Eine nachträgliche Zuweisung zur Bauzone bleibt eine Einzonung, wenn die betroffene Fläche nicht formell in einer Bauzone liegt. Sie würde nicht bloss den bestehenden Zustand

festhalten, sondern dem Grundstück eine neue bauzonenrechtliche Grundlage verschaffen und damit künftige bauliche Möglichkeiten eröffnen.

Ebenso wenig genügt der Hinweis auf die Überbauung einzelner Nachbarparzellen, namentlich Art. jji GB oder Art. fff GB. Der streitige obere Teil von Art. ccc GB liegt nicht innerhalb einer geschlossenen Bauzone, sondern am Rand der rechtskräftigen Bauzone in einem Bereich, der zusammen mit weiteren Grundstücken der Massnahme ddd zugeordnet ist. Dass einzelne Bauten in diesem Bereich bereits bestehen, macht den noch nicht überbauten Teil von Art. ccc GB nicht zu einer Baulücke im rechtlichen Sinne. Es handelt sich vielmehr um einen ganzen Quartierbereich, dessen Einbezug in die Bauzone nach den heutigen Anforderungen des RPG und des KantRP zu prüfen ist.

Auch die geltend gemachte Erschliessung oder eine allfällige fehlende landwirtschaftliche Eignung der Fläche führt nicht dazu, dass sie der Bauzone zuzuweisen wäre. Das Nichtbaugelände umfasst nicht nur optimal landwirtschaftlich nutzbare Flächen. Entscheidend ist, ob die Voraussetzungen für eine Bauzone erfüllt sind. Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, kann die fehlende oder eingeschränkte landwirtschaftliche Nutzbarkeit für sich allein keine Einzonung begründen.

4.4.7. Die Berufung auf Treu und Glauben bzw. auf Vertrauensschutz führt ebenfalls nicht zum Erfolg. Es ist nachvollziehbar, dass die öffentliche Auflage des ZNP von 2002, die Bewilligung der Erschliessungsarbeiten, einzelne Baubewilligungen im Gebiet Burstera sowie die Behandlung gewisser Flächen als Bauland Erwartungen geweckt haben. Eine verbindliche Zusicherung der zuständigen Genehmigungsbehörde, dass der obere Teil von Art. ccc GB unabhängig vom Ausgang der Nutzungsplanung definitiv einer Bauzone zugewiesen werde, liegt jedoch nicht vor.

Insbesondere kann weder aus einem günstigen Gutachten im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens noch aus der Zustimmung zur positiven Vorwirkung der Pläne abgeleitet werden, die spätere Einzonung werde zwingend genehmigt. Solche Stellungnahmen beziehen sich auf konkrete Bauvorhaben und erfolgen in einer planerisch noch nicht definitiv bereinigten Situation. Sie ersetzen den Genehmigungsentscheid über die Nutzungsplanung nicht.

Wer gestützt auf eine noch nicht endgültig genehmigte planerische Situation Grundstücke erwirbt oder Erschliessungsarbeiten vornimmt, kann daraus nicht ableiten, dass die Genehmigungsbehörde später auf die Prüfung der Rechtmässigkeit der Nutzungsplanung verzichten müsste. Dies gilt auch für die Beschwerdeführenden, die geltend machen, sie hätten den streitigen Teil von Art. ccc GB als Bauland erworben und erschlossen. Solange die Nutzungsplanung nicht genehmigt ist, kann daraus kein Anspruch auf Einzonung abgeleitet werden.

4.4.8. Auch eine rechtsungleiche oder willkürliche Behandlung ist nicht ersichtlich. Dass im Gebiet Burstera in der Vergangenheit einzelne Baubewilligungen erteilt worden sind, genügt nicht, um die Nichtgenehmigung der streitigen Einzonung als rechtswidrig erscheinen zu lassen. Bereits überbaute Grundstücke oder Grundstücke mit rechtskräftig bewilligten Bauten befinden sich nicht in derselben Situation wie eine unüberbaute Fläche, deren künftige bauliche Entwicklung im Rahmen einer Gesamtrevision neu beurteilt wird.

Dies gilt namentlich für Art. fff GB, für welchen die RIMU gerade die Ausscheidung eines Erhaltungssperimeters verlangt hat. Damit wird dem dort bestehenden Wohnhaus Rechnung getragen, ohne das Grundstück neu der Bauzone zuzuweisen. Der obere Teil von Art. ccc GB ist demgegenüber nicht überbaut. Die Situation ist daher nicht vergleichbar. Auch aus dem Hinweis auf Art. jji GB oder weitere Grundstücke im Gebiet Burstera ergibt sich kein Anspruch auf

Gleichbehandlung. Selbst wenn einzelne frühere Bewilligungen unter dem Gesichtspunkt der heutigen Rechtslage fraglich erscheinen sollten, bestünde kein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht. Die Genehmigungsbehörde muss die aktuelle Nutzungsplanung rechtskonform beurteilen und darf eine neue Einzonung nicht genehmigen, wenn die Voraussetzungen des RPG und des KantRP nicht erfüllt sind.

Willkür liegt ebenfalls nicht vor. Die RIMU hat sich auf sachliche und raumplanerisch massgebende Kriterien gestützt, namentlich die Lage ausserhalb des Siedlungsgebiets bzw. ausserhalb eines Bereichs der wesentlichen Erweiterung des Siedlungsgebiets, das fehlende Erweiterungspotenzial des Sektors Schwarzsee, die ungenügende ÖV-Erschliessung und das Fehlen einer Verdichtungsstudie.

4.4.9. Auch eine Verletzung der Gemeindeautonomie liegt nicht vor. 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. Die Genehmigungsbehörde ist verpflichtet zu prüfen, ob die kommunale Planung mit diesen Vorgaben übereinstimmt. Verletzt eine kommunale Planungsmassnahme die Anforderungen des RPG oder des KantRP, darf und muss die RIMU die Genehmigung verweigern.

Die RIMU hat vorliegend 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 der Sektor Schwarzsee über kein Erweiterungspotenzial verfügt und die weiteren Anforderungen an Einzonung, Verdichtung und Erschliessung nicht erfüllt sind, durfte sie die Genehmigung verweigern. Darin liegt keine Verletzung der Gemeindeautonomie.

4.5. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Rechtsprechung dem Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugelbiet sowie dem Konzentrationsprinzip erhebliches Gewicht beimisst. Investitionen in Grundstücke, bestehende Erschliessungen, ein Anschluss an das Strassennetz oder frühere planerische Erwartungen können für sich allein keine Einzonung rechtfertigen, wenn diese 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; Urteil KG FR 602 2021 163 vom 15. März 2022 E. 5.6).

Auch aus der Eigentumsgarantie ergibt sich kein Anspruch auf Genehmigung der Einzonung ddd. Es besteht grundsätzlich kein Anspruch darauf, dass ein Grundstück einer Bauzone zugewiesen wird. Dies gilt umso mehr, wenn die betroffene Fläche nach der rechtskräftigen Nutzungsplanung nicht der Bauzone angehört und die streitige Massnahme daher als Neueinzonung zu beurteilen ist.

Mit Blick auf die vorliegend betroffenen Interessen ist die Nichtgenehmigung der Massnahme ddd, soweit sie den oberen Teil von Art. ccc GB betrifft, nicht zu beanstanden. Sie beruht auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage, verfolgt gewichtige öffentliche Interessen der Raumplanung und ist verhältnismässig. Sie dient namentlich der haushälterischen Bodennutzung, der Begrenzung der Bauzonen, der Siedlungsentwicklung nach innen und der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugelbiet. Eine Genehmigung der Einzonung trotz fehlendem Erweiterungspotenzial, fehlender Verdichtungsstudie und ungenügender Erschliessung würde den Vorgaben des KantRP widersprechen.

Die privaten Interessen der Beschwerdeführenden an der Zuweisung des oberen Teils von Art. ccc GB zur Bauzone, am Werterhalt ihres Grundstücks sowie an künftigen baulichen

Nutzungsmöglichkeiten sind zwar nachvollziehbar. Sie überwiegen jedoch nicht die öffentlichen Interessen an einer RPG-konformen Siedlungsentwicklung der Gemeinde, an der Einhaltung der Bauzonendimensionierung sowie an der Trennung von Bau- und Nichtbaugelbiet. Besondere Umstände, welche einen Anspruch auf Einzonung des streitigen Grundstücksteils begründen könnten, sind nicht ersichtlich.

Die RIMU hat die Massnahme ddd daher zu Recht nicht genehmigt, soweit sie Art. ccc GB betrifft.

6.

6.1. Schliesslich ist dem Beweis Antrag der Beschwerdeführenden, mit welchem sie den Beizug sämtlicher gestützt auf den ZNP von 2002 erteilten Baubewilligungsakten im Gebiet Burstera, einschliesslich der Gutachten der kantonalen Ämter, verlangen, nicht stattzugeben. Sie beantragen deren Edition, um aufzuzeigen, dass im Gebiet Burstera seit 2002 verschiedene Erschliessungs- und Bauvorhaben bewilligt worden sind und dass die Behörden den Bereich während längerer Zeit als Bauland behandelt haben.

Wie dargelegt ist aber nicht entscheidend, ob im Gebiet Burstera gestützt auf die positive Vorwirkung der Pläne einzelne Baubewilligungen erteilt worden sind, sondern ob der streitige obere Teil von Art. ccc GB formell einer Bauzone zugewiesen wurde und ob die im Rahmen der Gesamtrevision vorgesehene Einzonung ddd mit den Vorgaben des RPG, des kantonalen Rechts und des KantRP vereinbar ist. Die beantragten Baubewilligungsakten könnten an dieser rechtlichen Beurteilung nichts ändern. Da der rechtserhebliche Sachverhalt insoweit genügend erstellt ist, ist der Beweis Antrag in antizipierter Beweiswürdigung abzuweisen.

7

7.1. Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen. Der Genehmigungsentscheid der RIMU vom 27. November 2024 ist, soweit er die Nichtgenehmigung der Einzonung ddd im Gebiet Burstera bzw. des oberen Teils von Art. ccc GB betrifft, zu bestätigen.

7..2.

Die Gerichtskosten werden auf CHF 3'000.- festgesetzt und dem Verfahrensausgang entsprechend den 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 14. Februar 2025 geleisteten Kostenvorschuss verrechnet. Es besteht kein Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 137 VRG *a contrario*).

(Dispositiv auf der nächsten Seite)

Der Hof erkennt:

- I. Die Beschwerde wird abgewiesen.
- II. Die Gerichtskosten von CHF 3'000.- werden den Beschwerdeführenden solidarisch auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.
- III. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
- 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