



**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 13

Urteil vom 13. August 2026

II. Verwaltungsgerichtshof

Besetzung	Präsident:	Johannes Frölicher
	Richterinnen:	Anne-Sophie Peyraud Cornelia Thalmann El Bachary
	Geschäftsleiter-Berichterstatte:	Julien Delaye
Parteien	A. _____, B. _____, C. _____ AG, D. _____ AG, STOCKWERKEIGENTÜMER-GEMEINSCHAFT Beschwerdeführende, vertreten durch Rechtsanwalt Tarkan Göksu, 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.

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 das vorliegend betroffene Gebiet Gassera erfolgte die massgebliche öffentliche Auflage im Rahmen der Massnahme eee. Diese betraf unter anderem die Grundstücke Art. fff und Art. ggg des Grundbuchs (GB), die der Wohnzone niederer Dichte 2 zugewiesen werden sollten. Weiter erfasste die Massnahme die Grundstücke Art. hhh GB sowie Art. iii, jjj und kkk GB, welche einer Touristikzone zugewiesen werden sollten. Zudem sah der neue Art. 12 GBR für die Touristikzonen 1 bis 3 eine Geschossflächenziffer (GFZ) von 2.0 vor; davon betroffen war namentlich auch die Parzelle Art. III GB.

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 Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer der vorgenannten Parzellen nahmen 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.

Die RIMU genehmigte die Einzonung eee 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 als Wiedereinzonung zu behandeln und erfülle die Kriterien des kantonalen Richtplans (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.

Die RIMU genehmigte ferner die Erhöhung der GFZ in den Touristikzonen 1 bis 3 auf 2.0 gemäss Art. 12 GBR nicht. Sie stellte sich auf den Standpunkt, die Erhöhung der Nutzungsziffer führe zu einer Verdichtung, welche aufgrund der ungenügenden Erschliessung im Sektor Schwarzsee nicht genehmigt werden könne. Für die Touristikzonen 1 bis 3 gelte deshalb weiterhin eine GFZ von 1.2.

D. Mit Eingabe vom 14. Januar 2025 erheben A. _____ (Eigentümer von Art. fff GB), B. _____ (Eigentümer von Art. ggg GB), die D. _____ AG (Eigentümerin von Art. hhh GB), die C. _____ AG (Eigentümerin von Art. iii, jjj und kkk GB) sowie die Stockwerkeigentümergeinschaft M. _____ (betreffend Art. III GB) Beschwerde beim Kantonsgericht gegen den Genehmigungsentscheid vom 27. November 2024. Sie beantragen, dieser Entscheid sei hinsichtlich der Verweigerung der Massnahme eee aufzuheben. Hauptsächlich sei die Einordnung der Art. fff und ggg GB in die Wohnzone niederer Dichte 2 sowie der Art. hhh, iii, jjj und kkk GB in eine Touristikzone zu genehmigen; subeventualiter sei die Angelegenheit zur Neubeurteilung an die RIMU zurückzuweisen. Weiter beantragen sie, die Erhöhung der GFZ in den Touristikzonen 1 bis 3 auf 2.0 sei zu genehmigen, eventualiter sei die Angelegenheit auch in diesem Punkt zur Neubeurteilung an die RIMU zurückzuweisen.

Zur Begründung machen die Beschwerdeführer im Wesentlichen geltend, die RIMU behandle die Massnahme eee zu Unrecht als neue Einzonung. Das Gebiet Gassera sei bereits durch den im Jahr 2004 genehmigten DBP Gassera der Bauzone zugewiesen worden. Der DBP sei von derselben kantonalen Behörde genehmigt worden und habe während rund zwanzig Jahren die Grundlage für Baubewilligungen im ordentlichen Verfahren gebildet. Das Gebiet sei vollständig erschlossen, weitgehend überbaut und von sämtlichen Behörden als Baugebiet behandelt worden. Die nachträgliche Qualifikation als Landwirtschaftszone verletze daher die Rechtssicherheit, die Planbeständigkeit sowie den Grundsatz von Treu und Glauben. Zudem widerspreche der angefochtene Entscheid dem KantRP und dem regionalen Richtplan (RegRP) des Sensebezirks, da Schwarzsee als touristischer Entwicklungsschwerpunkt vorgesehen sei und das Gebiet Gassera zur Optimierung beziehungsweise Erweiterung des Siedlungsgebiets bestimmt sei. Die Zuweisung zur Landwirtschaftszone sei auch sachlich verfehlt, weil die fraglichen Grundstücke aufgrund ihrer Lage, Erschliessung und bestehenden Bebauung nicht für eine landwirtschaftliche Nutzung geeignet seien. Schliesslich rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung der Gemeindeautonomie, der Eigentumsgarantie und der Wirtschaftsfreiheit.

Bezüglich der GFZ in den Touristikzonen 1 bis 3 bringen die Beschwerdeführer vor, die RIMU habe die Vorgaben zur Verdichtung und Erschliessung zu schematisch angewendet. Bei den Touristikzonen handle es sich nicht um gewöhnliche Wohn- oder Arbeitsgebiete; sie dienten vielmehr Kur-, Hotel-, Pensions- und Restaurationsbetrieben sowie weiteren touristischen Nutzungen. Die verkehrliche Erschliessung sei daher anders zu gewichten. Zudem befinde sich die Bushaltestelle "Schwarzsee, Hostellerie" unmittelbar beim betroffenen Gebiet. Die Erhöhung der

GFZ sei notwendig, um touristische Betriebe weiterzuentwickeln und insbesondere unterirdische Einstellhallen zu ermöglichen, was zugleich dem Landschaftsschutz diene. Die Nichtgenehmigung verletze deshalb den KantRP und RegRP, die Gemeindeautonomie sowie den Grundsatz der Siedlungsentwicklung nach innen.

E. Mit Eingabe vom 24. März 2025 teilt die Gemeinde mit, sie schliesse sich der Beschwerde weitgehend an. Zur Begründung verweist sie im Wesentlichen auf ihre eigene Beschwerde gegen den Genehmigungsentscheid vom 27. November 2024 (vgl. Parallelverfahren 602 2025 11) und beantragt die Gutheissung der vorliegenden Beschwerde.

Am 26. Mai 2025 beantragt die RIMU die Abweisung der Beschwerde. Sie hält daran fest, dass die Massnahme eee als Neueinzonung zu qualifizieren sei, da die betroffenen Grundstücke nie rechtskräftig einer Bauzone zugewiesen worden seien. Zudem seien weder die Voraussetzungen für eine Einzonung im Sektor Gassera noch jene für eine Erhöhung der GFZ in den Touristikzonen 1 bis 3 erfüllt, namentlich mangels genügender Bauzonendimensionierung, Verdichtungsstudie und Erschliessung.

Mit Eingabe vom 10. Juni 2025 ersuchen die Beschwerdeführer um Zustellung der Beschwerde der Gemeinde Plaffeien im Parallelverfahren (602 2025 11). Diese wurde ihnen am 12. Juni 2025 zugestellt.

Mit Stellungnahme vom 6. August 2025 halten die Beschwerdeführer an ihren Rechtsbegehren fest. Sie machen namentlich geltend, die Gemeinde teile ihren Standpunkt, wonach das Gebiet Gassera bereits mit dem DBP eingezont worden sei.

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 Kantonsgesicht 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 Beschwerdeführer sind als Eigentümerinnen und Eigentümer bzw. als Stockwerkeigentümergeinschaft der streitbetroffenen Grundstücke Art. III, hhh, iii, jjj, fff, ggg und kkk GB durch den angefochtenen Genehmigungsentscheid berührt und zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (art. 76 VRG). Die Beschwerdefrist wurde eingehalten (Art. 79 Abs. 1 VRG), und der Kostenvorschuss wurde 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 beschlossenen Planungsmassnahmen betreffend eee sowie die Erhöhung der GFZ in den Touristikzonen 1 bis 3 auf 2.0 gemäss Art. 12 GBR 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 betreffen die streitigen Planungsmassnahmen einerseits die Nichtgenehmigung der von der Gemeinde vorgesehenen Einzonung eee im Gebiet Gassera. Damit verbunden sind namentlich die Fragen, ob die betroffenen Grundstücke einer Bauzone zugewiesen werden dürfen und ob der DBP Gassera seine Gültigkeit behalten kann.

Andererseits betrifft die Beschwerde die Nichtgenehmigung der Erhöhung der GFZ in den Touristikzonen 1 bis 3 auf 2.0 gemäss Art. 12 GBR. Dieser Punkt betrifft in erster Linie die Parzelle Art. III GB, für welche die Stockwerkeigentümergeinschaft M._____, bestehend aus der D._____ AG und A._____, am Verfahren beteiligt ist. Subsidiär betrifft dieser Punkt auch die Parzellen Art. hhh GB der D._____ AG sowie Art. iii, jjj und kkk GB der C._____ AG, sofern diese einer Touristikzone zugewiesen werden sollten. Nicht betroffen von dieser Frage sind demgegenüber die für die Wohnzone niederer Dichte 2 vorgesehenen Parzellen Art. fff und ggg GB.

Diese Massnahmen schränken die bisherige bzw. mögliche künftige Nutzung der Grundstücke ein und stellen damit öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen dar. Sie sind mit der Eigentumsgarantie nach Art. 26 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) vereinbar,

wenn sie die Voraussetzungen von Art. 36 BV erfüllen, mithin auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sind und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahren. Zudem ist der Grundsatz der Rechtsgleichheit zu beachten.

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

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

Gemäss Art. 1 Abs. 2 lit. a RPG unterstützen sie mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen, die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen. Weiter haben sie die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität (Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG), und kompakte Siedlungen zu schaffen (Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG).

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

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

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

Nach der Rechtsprechung sind kleine, isolierte oder periphere Bauzonen grundsätzlich nicht nur unzweckmässig, sondern bundesrechtswidrig (vgl. BGE 124 II 391 E. 3a; 121 I 245 E. 6e; 119 Ia 300 E. 3b; Urteile BGer 1C_278/2022 vom 27. Juni 2023 E. 4.1; 1C_361/2020 vom 18. Januar 2021 E. 4.2; 1C_485/2012 vom 13. Juli 2014 E. 3.2.1; 1C_13/2012 vom 24. Mai 2012 E. 3.1). Das Konzentrationsprinzip verlangt, dass Bauten und Anlagen grundsätzlich auf räumlich zusammenhängende, vom umliegenden Nichtsiedlungsgebiet klar abgegrenzte und auf das

Notwendige beschränkte Zonen zu konzentrieren sind. Dadurch sollen eine ungeordnete Streubauweise vermieden, Landwirtschaftsland, Landschaften und Ortsbilder geschont und der Boden haushälterisch genutzt werden (vgl. BGE 116 Ia 335 E. 4a; 119 Ia 411 E. 2b; Urteile BGer 1C_278/2022 vom 27. Juni 2023 E. 4.1; 1C_361/2020 vom 18. Januar 2021 E. 4.2).

3.3. Diese bundesrechtlichen Grundsätze 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 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 kantonalrechtlichen 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. Was die Verdichtung bereits bestehender Bauzonen durch die Festlegung höherer Nutzungsziffern betrifft, ist zusätzlich Folgendes festzuhalten.

Nach Art. 3 Abs. 3 lit. a RPG sind Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zuzuordnen und schwergewichtig an Orten zu planen, die auch mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen sind. Der Koordination zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehr kommt dabei besondere Bedeutung zu (vgl. TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT: planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, 2019, Art. 3 N. 67). Diese Koordination betrifft nicht nur neue Zuweisungen zur Bauzone, sondern ist auch bei Massnahmen der Verdichtung zu berücksichtigen. Es ist raumplanerisch nicht erwünscht, schlecht erschlossene oder peripher gelegene Gebiete allein deshalb stärker zu verdichten, weil sie bereits einer Bauzone zugewiesen sind. Vielmehr soll die bauliche Entwicklung in gut erschlossenen, zentral gelegenen und mit den notwendigen Infrastrukturen versehenen Gebieten konzentriert werden.

Eine Erhöhung der Nutzungsziffern – namentlich der Geschossflächenziffer (GFZ) – stellt grundsätzlich eine Verdichtungsmassnahme dar, soweit dadurch die baulich zulässige Nutzung eines Gebiets erhöht wird. Der Umstand, dass eine Bauzone bereits besteht oder dass eine touristische Nutzung vorgesehen ist, genügt deshalb für sich allein nicht, um eine höhere bauliche Dichte zu rechtfertigen. Vielmehr ist zu prüfen, ob die Erhöhung der GFZ mit den Zielen der haushälterischen Bodennutzung, der Siedlungsentwicklung nach innen, der geordneten Mobilität und der Abstimmung von Siedlung und Verkehr vereinbar ist (vgl. Urteile KG FR 602 2022 209 vom 25. Januar 2023 E. 3; 602 2019 101 vom 3. Februar 2020 E. 4 und 5).

Der KantRP konkretisiert diese Anforderungen namentlich auch im Thema T103. Danach ist eine Verdichtung insbesondere an Orten zulässig, die mindestens über eine ÖV-Erschliessungsklasse des Niveaus C verfügen. Bei geringerer ÖV-Erschliessung kann eine Verdichtung nur in Betracht kommen, wenn direkte, attraktive und sichere Verbindungen für den Langsamverkehr zu den wichtigsten Anziehungspunkten der Ortschaft, insbesondere zu Haltestellen des öffentlichen Verkehrs, öffentlichen Einrichtungen, Einkaufsmöglichkeiten, Arbeitsplätzen sowie Sport- und Freizeitinfrastrukturen, nachgewiesen werden. Fehlen sowohl eine genügende ÖV-Erschliessung als auch ausreichende Langsamverkehrsverbindungen, ist die Verdichtung grundsätzlich auf die maximale Dichte des bestehenden Siedlungsgewebes pro Zonentyp zu beschränken. Nutzungsänderungen, welche die Dichte des bestehenden Siedlungsgewebes erhöhen, sind in solchen Gebieten nur für Zonen für Bauten und Anlagen von öffentlichem Interesse zulässig.

Diese Anforderungen dienen der Umsetzung von Art. 3 Abs. 3 lit. a RPG und bezwecken die Koordination zwischen Siedlung und Verkehr. Der KantRP definiert hierfür unter dem Thema T201 "Öffentlicher Verkehr" verschiedene Erschliessungsklassen von A bis E. Die Erschliessungsgüte wird namentlich anhand der Kategorie der Haltestellen des öffentlichen Verkehrs sowie ihrer tatsächlichen Erreichbarkeit für Fussgängerinnen und Fussgänger bestimmt. Massgebend sind somit nicht nur die abstrakte Nähe zu einer Haltestelle, sondern die Qualität, Direktheit und Sicherheit der Erreichbarkeit sowie die tatsächliche Leistungsfähigkeit der Verbindung.

Für den vorliegenden Fall ist schliesslich auch das Thema T108 "Touristische Entwicklungsschwerpunkte" zu berücksichtigen. Danach bezweckt der KantRP, die touristische

Attraktivität des Kantons zu erhalten und zu stärken, die politischen und finanziellen Mittel im Bereich Tourismus und Freizeit auf Standorte mit hohem Entwicklungspotential zu konzentrieren und eine gezielte touristische Entwicklung zu fördern. Die kantonalen touristischen Entwicklungsschwerpunkte zeichnen sich insbesondere dadurch aus, dass sie über die am stärksten entwickelten und diversifizierten Angebote an Unterkünften und vermarktbar touristischen Anlagen verfügen, touristische Aktivitäten über das ganze Jahr ermöglichen und touristische Anlagen von kantonaler oder interkantonaler Ausstrahlung aufweisen. Der Standort Schwarzsee gehört zu diesen kantonalen touristischen Entwicklungsschwerpunkten.

Das Thema T108 bestätigt damit die raumplanerische Bedeutung des Tourismusstandorts Schwarzsee und kann für die Konzentration touristischer Nutzungen in geeigneten Bereichen sprechen. Es hebt jedoch die allgemeinen Anforderungen des RPG und des KantRP an Erschliessung, Verdichtung und Abstimmung von Siedlung und Verkehr nicht auf. Insbesondere enthält T108 keine eigenständige Regel, wonach in Touristikzonen unabhängig von der Erschliessungsqualität eine Erhöhung der GFZ zulässig wäre. Auch touristische Nutzungen und touristisch begründete Verdichtungsmassnahmen müssen sich daher in die übergeordneten raumplanerischen Vorgaben einfügen und sind mit den Anforderungen der Themen T103 und T201 zu koordinieren.

3.5. Die gesetzlichen Grundlagen für die Verweigerung der Genehmigung von Einzonungen bzw. für die Anpassung oder Begrenzung der baulichen Nutzung 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 oder mit welchen die bauliche Ausnützung in einer bestehenden Bauzone begrenzt wird, wenn die bundes- und kantonalrechtlichen 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 Nichtbaugebiet abgegrenzt

werden (vgl. oben). Folglich besteht auch an Massnahmen, welche die Siedlungsentwicklung konzentrieren und begrenzen, ein wichtiges öffentliches Interesse.

Dieses öffentliche Interesse beschränkt sich jedoch nicht auf die Frage, ob ein Grundstück der Bauzone zugewiesen werden darf. Es erstreckt sich ebenso auf die Steuerung der baulichen Dichte in bereits bestehenden Bauzonen. Es besteht ein wichtiges öffentliches Interesse daran, eine zusätzliche Verdichtung in Gebieten zu vermeiden, die ungenügend mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen sind, nicht über hinreichende Langsamverkehrsverbindungen verfügen oder peripher zu den eigentlichen Siedlungsschwerpunkten liegen. Eine solche Verdichtung liefe den Zielen der Konzentration des Siedlungsgebiets sowie der Koordination von Siedlung und Mobilität zuwider (vgl. Urteil KG FR 602 2023 170 vom 2. Juli 2025 E. 4.6). Daher ist es grundsätzlich gerechtfertigt, das bauliche Potenzial solcher Gebiete zu begrenzen, wenn sie die planerischen Voraussetzungen für eine erhöhte bauliche Dichte nicht erfüllen.

4.

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

4.1. Ausgangspunkt bildet die von der Gemeinde im Rahmen der Gesamtrevision der Ortsplanung vorgesehene Regelung für das Gebiet N._____. Die streitige Massnahme betrifft konkret die Einzonung eee im Gebiet Gassera sowie die mit Art. 12 GBR vorgesehene Festlegung einer GFZ von 2.0 für die Touristikzonen 1 bis 3 (vgl. Plan Nr. 1; Einzonung eee in Grün).

(Plan gestrichen)

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 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 eee 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. ooo GB mit einem Einfamilienhaus überbaut sei. Die übrigen Grundstücke böten sich für eine Nutzung gemäss Touristikzone an. Für die Grundstücke Art. jjj und kkk 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 wie in der Wohnzone niederer Dichte (vgl. Ortsplandossier Plaffeien, Planungsbericht Sektoren Plaffeien und Schwarzsee, Bericht vom 18. Februar 2019, Ziff. 8.11.12, S. 154).

Für die Touristikzonen 1 bis 3 sieht Art. 12 GBR vor, dass diese namentlich für Kur-, Hotel-, Pensions- und Restaurationsbetriebe, bewirtschaftete Ferienwohnungen in strukturierten Beherbergungsbetrieben, Erst- und Zweitwohnungen, Bauten und Anlagen, die dem Tourismus dienen, sowie schwach störende Geschäfts-, Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe bestimmt sind, sofern sie den Zonencharakter nicht beeinträchtigen. Für alle drei Touristikzonen sieht die Gemeinde eine maximale GFZ von 2.0 vor.

Zur Begründung hält die Gemeinde im Planungsbericht fest, die Touristikzone solle im Wesentlichen der touristischen Entwicklung in Schwarzsee dienen. Dennoch solle ein gewisser Anteil an Wohnen möglich sein, damit Interessierte Wohnsitz nehmen könnten; zudem solle ein kleiner Anteil an Zweitwohnungen zugelassen werden, damit diese zur wirtschaftlichen Umsetzbarkeit von Bauvorhaben beitragen könnten (vgl. Ortsplandossier Plaffeien, Planungsbericht Sektoren Plaffeien und Schwarzsee, Bericht vom 18. Februar 2019, Ziff. 8.9.18, S. 142; Art. 12 GBR).

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 eee 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 stützt sich dabei namentlich darauf, dass das Gebiet bereits im ZNP 2002 und im Dossier der Teilrevision ZNP 2011 figuriert hat, dass der DBP Gassera im Jahr 2004 genehmigt worden ist und dass seither Baugesuche in Vorwirkung der Pläne positiv beurteilt bzw. bewilligt worden sind.

Das BRPA hält jedoch fest, dass die öffentliche Auflage von 2002 nicht zu einer formellen rechtskräftigen Genehmigung der betreffenden Bauzone geführt hat. Auch die Genehmigung des DBP Gassera ersetzt nach seiner Auffassung die Genehmigung der Nutzungsplanung nicht. Die Einzonung eee 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 eee 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 eee nicht genehmigt werden kann und die betroffenen Grundstücke in der Landwirtschaftszone verbleiben, fehlt dem DBP Gassera die planungsrechtliche Grundlage. Seine Aufrechterhaltung setzt somit voraus, dass die entsprechende Bauzone formell genehmigt wird; andernfalls ist der DBP zu bereinigen bzw. aufzuheben (vgl. Gesamtgutachten des BRPA vom 1. September 2021, S. 82 ff.).

4.2.3. Das BRPA äussert sich sodann auch zur von der Gemeinde vorgesehenen Erhöhung der Nutzungsziffern in den Touristikzonen 1 bis 3. Es hält fest, dass die Anpassung der Nutzungsziffern für die Touristikzonen 1 bis 3 zu einer Verdichtung führt. Die betroffenen Zonen befinden sich in einem Sektor, der hinsichtlich des öffentlichen Verkehrs lediglich eine Erschliessungsgüteklasse D oder E aufweist bzw. nicht über die erforderliche Erschliessungsgüteklasse C verfügt. Bei solchen Sektoren kann die Verdichtung nach Auffassung des BRPA aufgrund der vorhandenen Unterlagen nicht positiv beurteilt werden (vgl. Gesamtgutachten des BRPA vom 1. September 2021, S. 3 f. und S. 6).

Das BRPA hält insbesondere fest, dass eine unbeschränkte Verdichtung in den Touristikzonen 1 bis 3 ausserhalb eines Sektors mit Erschliessungsgüteklasse C nur in Betracht fällt, wenn die Verdichtung auf die Volumetrie des bestehenden Gebäudes mit der höchsten Dichte in der fraglichen Zone beschränkt bleibt oder wenn nachgewiesen wird, dass eine bestehende und leistungsfähige Langsamverkehrsverbindung zu einer Haltestelle mit Erschliessungsgüteklasse C bzw. zu einem entsprechend erschlossenen Sektor besteht. Da die Gemeinde diesen Nachweis im Dossier nicht

erbringt, kann das BRPA die vorgesehene Erhöhung der GFZ in den betroffenen Touristikzonen nicht positiv beurteilen (vgl. Gesamtgutachten des BRPA vom 1. September 2021, S. 3 f.).

4.2.4. 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 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 eee 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 KantRP 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 war 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 habe die Kriterien des KantRP zu erfüllen. Da dies nicht der Fall sei, rechtfertigten auch die übrigen Vorbringen der Gemeinde und der betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer keine Abweichung von den Grundsätzen des KantRP zur Siedlungsentwicklung.

Gestützt darauf genehmigt die RIMU die Einzonung eee 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 könne, 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.

Die RIMU nimmt sodann zur touristischen Bedeutung des Sektors Schwarzsee Stellung. Sie anerkennt, dass es sich um einen Tourismusstandort von kantonaler und regionaler Bedeutung handelt, unterstützt die touristische Entwicklung dieses Gebiets und erachtet es aus raumplanerischer Sicht als sinnvoll, dort eine Konzentration von Tourismus- und Freizeitanlagen vorzusehen. Sie weist jedoch darauf hin, dass die Gemeinde im Rahmen des Dossiers zur Anpassung an die Genehmigungsbedingungen prüfen könne, ob die Parzellen Art. hhh GB, iii GB sowie Art. ppp GB und qqq GB, je teilweise, die im DBP Gassera der Touristikzone zugewiesen sind, in eine Spezialzone für Tourismus und Freizeit nach Art. 18 RPG eingezont werden sollen.

Hinsichtlich der Erhöhung der GFZ in den Touristikzonen 1 bis 3 hält die RIMU fest, dass der neue Art. 12 GBR eine Erhöhung der GFZ von 1.2 auf 2.0 vorsieht. Diese Erhöhung wurde für die Touristikzonen 1 bis 3 negativ beurteilt. Die Gemeinde beantrage im Rahmen des rechtlichen Gehörs zwar die Genehmigung der GFZ von 2.0 und begründet diese Erhöhung damit, dass bei Neubauprojekten die Realisierung unterirdischer Einstellhallen ermöglicht werden solle. Die RIMU stellt jedoch fest, dass die neu vorgeschlagene GFZ weiterhin zu einer Verdichtung führt und deshalb unter dem Kriterium der Erschliessung nicht genehmigt werden könne.

Die RIMU übernimmt diesbezüglich die fachliche Beurteilung des Amtes für Mobilität (MobA). Danach verfügt die Strecke zwischen dem Sektor Plaffeien ab der Haltestelle Plaffeien, Telmoos, und dem Sektor Schwarzsee sowie der nächstgelegenen Haltestelle mit Erschliessungsgüteklasse C in der Ortschaft Plaffeien über keine bestehende, attraktive, direkte und sichere Infrastruktur für den Langsamverkehr. Die Mobilitätskriterien für eine Verdichtung im Sektor Schwarzsee seien daher nicht erfüllt. Gestützt darauf genehmigt die RIMU die GFZ von 2.0 in Art. 12 GBR nicht. Für die Touristikzonen 1 bis 3 gelte eine GFZ von 1.2.

4.4. Diese Beurteilung ist nicht zu beanstanden.

4.4.1. Ausgangspunkt bildet zunächst die planerische Vorgeschichte des Gebiets Gassera. Daraus ergibt sich, dass die Gemeinde seit längerer Zeit eine Zuweisung dieses Gebiets zur Bauzone angestrebt hat, dass der DBP Gassera im Jahr 2004 genehmigt worden ist und dass gestützt darauf bzw. auf eine positive Vorwirkung der Pläne Baubewilligungen erteilt worden sind. Ebenso ist nachvollziehbar, dass das Gebiet in der Folge von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern als Bauland wahrgenommen worden ist. Entscheidend ist jedoch, dass die streitigen Grundstücke im gültigen Zonennutzungsplan nie formell einer Bauzone zugewiesen worden sind.

Die Beschwerdeführenden machen zwar geltend, der DBP Gassera habe das Prinzip der Einzonung bereits im Jahr 2004 bewirkt. Dem kann jedoch nicht gefolgt werden. Nach der Systematik des Raumplanungsrechts steht ein Detailbebauungsplan nicht auf derselben Stufe wie der Zonennutzungsplan. Er konkretisiert vielmehr die im Zonennutzungsplan und im Gemeindebau-reglement vorgesehene Grundordnung auf einer tieferen Planungsebene. Er setzt somit eine tragfähige nutzungsplanerische Grundlage voraus und kann diese nicht ersetzen. Ein DBP kann insbesondere keine Bauzone schaffen, wenn die betroffenen Grundstücke im rechtskräftigen ZNP nicht der Bauzone zugewiesen sind.

Die Genehmigung des DBP Gassera im Jahr 2004 ist vor dem Hintergrund der damaligen planerischen Situation erfolgt. Sie kann jedoch nicht dazu führen, dass eine nicht genehmigte Zuweisung zur Bauzone nachträglich als rechtskräftige Bauzone gilt. Dass im Perimeter des DBP Baubewilligungen erteilt worden sind, ändert daran nichts. Solche Bewilligungen konnten auf der Grundlage der damaligen Planungslage und deren positiver Vorwirkung ergehen. 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.

Daran ändern auch die von den Beschwerdeführern angerufenen Umstände, namentlich die grundbuchliche Behandlung, die steuerliche Bewertung, die Belehnung durch Banken oder die Handelbarkeit der Grundstücke, 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 und rechtskräftige Nutzungsplanung besteht, welche die Grundstücke 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 eee daher als Einzonung beurteilen.

4.4.2. Ausgehend davon hat die RIMU die Massnahme eee 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.

Hinzu kommt die Lage der streitigen Massnahme im Siedlungsgebiet des KantRP. Dieses ergibt sich nicht aus der Karte der Siedlungskerne, sondern aus der Übersichtskarte des KantRP. Danach liegt die Massnahme eee nur teilweise in einem Sektor der wesentlichen Erweiterung des Siedlungsgebiets. Soweit aus Plan Nr. 2 ersichtlich, betrifft dies namentlich Art. hhh und iii GB, je teilweise. Die übrigen von eee betroffenen Flächen liegen ausserhalb eines solchen Erweiterungsbereichs. Ausserhalb des Siedlungsgebiets bzw. eines entsprechenden Erweiterungsbereichs darf die kommunale Nutzungsplanung keine neuen Bauzonen schaffen (vgl. Plan Nr. 2; Bereich der wesentlichen Erweiterung des Siedlungsgebiets in Braun; von eee betroffener Bereich 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 einzelne Teilflächen der Massnahme eee in einem solchen Erweiterungsbereich liegen, folgt daraus kein Anspruch auf Einzonung. 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 nach der massgeblichen Beurteilung über kein Erweiterungspotenzial. Die Gemeinde Plaffeien verfügt in den Sektoren Plaffeien und Schwarzsee über ausreichend unbebaute Wohnzonenflächen, um den erwarteten Bevölkerungszuwachs aufzunehmen. Es fehlt damit eine zentrale Voraussetzung für die Einzonung.

Auch hinsichtlich der für Touristikzonen und Verkehrsflächen vorgesehenen Grundstücke fehlt es an den Voraussetzungen für eine neue Bauzonenzuweisung. Wie im Zusammenhang mit der Erhöhung der GFZ näher darzulegen ist, erreicht das Gebiet Gassera die erforderliche ÖV-Erschliessungsgüteklasse C nicht; ebenso ist keine direkte, attraktive und sichere Langsamverkehrsverbindung nachgewiesen, welche die ungenügende ÖV-Erschliessung kompensieren könnte (vgl. unten E. 5.2 f.). Diese Erschliessungs- und Mobilitätsdefizite stehen nicht nur der beantragten Verdichtung, sondern auch der weitergehenden Bauzonenzuweisung im Gebiet Gassera entgegen.

Die teilweise Lage einzelner Flächen der Massnahme eee innerhalb eines Erweiterungsbereichs des Siedlungsgebiets vermag die Einzonung daher nicht zu rechtfertigen. Die Massnahme kann nicht allein mit der bisherigen planerischen Vorgeschichte oder der bestehenden Überbauung gerechtfertigt werden.

4.4.3. Die Beschwerdeführenden berufen sich weiter auf die touristische Bedeutung des Standorts Schwarzsee und auf das Thema T108 des KantRP. Es trifft zu, dass Schwarzsee als touristischer Entwicklungsschwerpunkt von kantonaler Bedeutung ausgewiesen ist. Ebenso ist anzuerkennen, dass die touristische Entwicklung des Standorts ein raumplanerisch relevantes öffentliches Interesse darstellt. Daraus folgt jedoch kein Anspruch darauf, beliebige Flächen einer Touristikzone oder einer Wohnzone zuzuweisen.

Das Thema T108 hebt die allgemeinen Anforderungen des RPG und des KantRP an Bauzonendimensionierung, Lage im Siedlungsgebiet, Erschliessung und Abstimmung von Siedlung und Verkehr nicht auf. Es spricht für die Konzentration touristischer Nutzungen in geeigneten Bereichen, ersetzt aber weder die Prüfung nach Art. 15 RPG noch die Anforderungen der Themen T101, T102, T103 und T201 des KantRP. Auch touristisch begründete Einzonungen müssen sich in die übergeordnete Siedlungsstrategie einfügen und die Anforderungen an die Bauzonendimensionierung und Erschliessung erfüllen.

Dies gilt umso mehr, als vorliegend nicht eine Spezialzone ausserhalb der Bauzone oder eine besondere Zone für grössere Tourismus- und Freizeitanlagen zur Diskussion steht. Die Gemeinde sieht vielmehr die Zuweisung zu einer Bauzone vor, welche namentlich Hotel- und Pensionsbetriebe, bewirtschaftete Ferienwohnungen, Erst- und Zweitwohnungen sowie weitere touristisch geprägte Nutzungen am Schwarzsee ermöglichen soll. Es handelt sich damit im Wesentlichen um eine bauliche Wohn- und Beherbergungsnutzung mit touristischem Bezug, nicht aber um eine punktuelle touristische Infrastruktur von übergeordnetem öffentlichem Charakter, wie etwa ein Skigebiet, eine grössere Freizeit- oder Sportanlage oder eine andere allgemein zugängliche touristische Anlage. Gerade deshalb bleibt die Massnahme als Einzonung in die Bauzone zu beurteilen und hat die hierfür geltenden Anforderungen zu erfüllen.

Dass die RIMU die touristische Bedeutung des Sektors Schwarzsee anerkennt und die Gemeinde darauf hinweist, sie könne im Rahmen des Dossiers zur Anpassung an die Genehmigungsbedingungen prüfen, ob bestimmte Grundstücke in eine Spezialzone für Tourismus und Freizeit nach Art. 18 RPG einbezogen werden sollen, bestätigt gerade, dass die touristische Entwicklung nicht ausgeschlossen wird. Sie muss jedoch mit dem dafür geeigneten Instrument und unter Einhaltung der übergeordneten Vorgaben erfolgen. Es ist weder Aufgabe der RIMU als Genehmigungsbehörde noch des Kantonsgerichts als Beschwerdeinstanz, anstelle der Gemeinde eine solche planerische Lösung auszuarbeiten oder die kommunale Planung entsprechend

umzugestalten. Daraus lässt sich daher kein Anspruch auf Genehmigung der streitigen Einzonung ableiten.

4.4.4. Auch der Hinweis auf den regionalen Richtplan (RegRP) Sense führt zu keinem anderen Ergebnis. Selbst wenn der RegRP im Bereich Gassera eine Optimierung oder Erweiterung des Siedlungsgebiets vorsieht, entfaltet dies keine unmittelbare Nutzungswirkung und ersetzt die Prüfung der kommunalen Nutzungsplanung nach RPG, KantRP und RPBG nicht. Der RegRP bindet die Behörden im Rahmen seiner Funktion als Richtplan, schafft aber von sich selbst keine Bauzone und gilt nicht als Genehmigung einer Einzonung. Die Umsetzung in der Nutzungsplanung bleibt der Prüfung im Genehmigungsverfahren unterstellt.

Zudem ist die kommunale Nutzungsplanung nicht nur mit dem RegRP, sondern auch mit dem KantRP und dem Bundesrecht zu koordinieren. Eine im RegRP vorgesehene Entwicklung kann deshalb nicht dazu führen, dass eine Einzonung genehmigt werden müsste, obwohl die bundesrechtlichen und kantonalen Voraussetzungen, insbesondere jene zur Bauzonen-dimensionierung und zur Erschliessung, nicht erfüllt sind. Die RIMU durfte daher trotz der im RegRP enthaltenen Hinweise zur Entwicklung des Gebiets prüfen, ob eee den übergeordneten Anforderungen entspricht, und die Genehmigung verweigern, nachdem sie dies verneint hat.

4.4.5. Die Beschwerdeführenden machen weiter geltend, das Gebiet Gassera sei weitgehend überbaut und für eine landwirtschaftliche Nutzung ungeeignet. Auch diese Argumente vermögen die streitige Einzonung nicht zu rechtfertigen.

Zwar ist zu berücksichtigen, dass im Gebiet Gassera bereits zahlreiche Bauten bestehen und dass die betroffenen Grundstücke teilweise erschlossen sind. Daraus folgt jedoch auch kein Anspruch auf Zuweisung zur Bauzone. Eine nachträgliche Zuweisung zur Bauzone bleibt eine Einzonung, wenn die Grundstücke nicht formell in einer Bauzone liegen. Sie würde nicht bloss den bestehenden Zustand festhalten, sondern den betroffenen Grundstücken eine neue bauzonenrechtliche Grundlage verschaffen und damit künftige bauliche Möglichkeiten eröffnen. Gerade dies setzt voraus, dass die Anforderungen an die Bauzonendimensionierung, die Lage im Siedlungsgebiet, die Erschliessung und die Siedlungsentwicklung erfüllt sind.

Auch die geltend gemachte fehlende landwirtschaftliche Eignung der Grundstücke führt nicht dazu, dass sie der Bauzone zuzuweisen wären. Das Nichtbaugebiet umfasst nicht nur optimal landwirtschaftlich nutzbare Flächen. Entscheidend ist, ob die Voraussetzungen für eine Bauzone erfüllt sind. Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, kann die fehlende oder eingeschränkte landwirtschaftliche Nutzbarkeit für sich allein keine Einzonung begründen. Der Umstand, dass die RIMU für bereits überbaute Grundstücke einen Erhaltungssperimeter verlangt, trägt den bestehenden Bauten vielmehr in sachgerechter Weise Rechnung, ohne zugleich neue Bauzonenrechte zu schaffen.

4.4.6. Die Berufung auf Treu und Glauben bzw. auf Vertrauensschutz führt ebenfalls nicht zum Erfolg. Es ist nachvollziehbar, dass die Genehmigung des DBP Gassera, die Erschliessung des Gebiets, die erteilten Baubewilligungen und die spätere Behandlung der Grundstücke Erwartungen geweckt haben. Eine verbindliche Zusicherung der zuständigen Genehmigungsbehörde, dass die betroffenen Grundstücke unabhängig vom Ausgang der Nutzungsplanung definitiv einer Bauzone zugewiesen würden, liegt jedoch nicht vor.

Wer gestützt auf eine noch nicht endgültig genehmigte planerische Situation baut oder Grundstücke erwirbt, kann daraus nicht ableiten, dass die Genehmigungsbehörde später auf die Prüfung der

Rechtmässigkeit der Nutzungsplanung verzichten müsste. 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 des Gebiets begründet haben sollten, kann dieses Vertrauen nicht dazu führen, dass heute eine Einzonung genehmigt wird, welche den Vorgaben zur Bauzonendimensionierung und zur Siedlungsentwicklung widerspricht.

Soweit die Beschwerdeführenden eine materielle Enteignung geltend machen bzw. Entschädigungsansprüche vorbehalten, ist darauf hinzuweisen, dass die Frage einer allfälligen Entschädigung nicht Gegenstand des vorliegenden Genehmigungs- und Beschwerdeverfahrens bildet. Sie vermag die planungsrechtliche Beurteilung der Massnahme nicht zu ändern. Vorliegend ist einzig zu prüfen, ob die Nichtgenehmigung der Einzonung eee rechtmässig ist. Dies ist der Fall.

4.4.7. 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.

4.4.8. Nicht zu beanstanden ist schliesslich die Aufhebung des DBP Gassera. 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 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 eee 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.

4.5. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Rechtsprechung dem Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugelände 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).

Mit Blick auf die vorliegend betroffenen Interessen kann das Gericht nur bestätigen, dass die Nichtgenehmigung der Massnahme eee und die Aufhebung des DBP Gassera auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sind. Die privaten Interessen der Beschwerdeführenden an der Zuweisung ihrer Parzellen zur Bauzone, an einem möglichst hohen Grundstückswert sowie an künftigen Ausbau- und Erweiterungsmöglichkeiten sind erheblich. 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 Nichtbaugebiet. Besondere Umstände, welche einen Anspruch auf Einzonung der betroffenen Parzellen begründen könnten, sind nicht ersichtlich.

Die RIMU hat die Massnahme eee daher zu Recht nicht genehmigt und durfte folgerichtig die Aufhebung des DBP Gassera verlangen.

5.

Zu prüfen bleibt die Nichtgenehmigung der Erhöhung der GFZ in den Touristikzonen 1 bis 3 auf 2.0 gemäss Art. 12 GBR und deren Verhältnismässigkeit.

5.1. Die Erhöhung der GFZ von 1.2 auf 2.0 stellt eine erhebliche Erhöhung der zulässigen baulichen Nutzung und damit eine Verdichtungsmassnahme dar. Dies gilt unabhängig davon, dass die betroffenen Zonen touristischen Zwecken dienen. Auch touristische Nutzungen können ein erhebliches Verkehrsaufkommen auslösen und müssen deshalb mit den Anforderungen an die Abstimmung von Siedlung und Verkehr koordiniert werden.

Die Beschwerdeführenden machen geltend, die Touristikzonen seien nicht mit gewöhnlichen Wohn- oder Arbeitszonen vergleichbar. Sie dienten in erster Linie Kur-, Hotel-, Pensions- und Restaurationsbetrieben, bewirtschafteten Ferienwohnungen sowie weiteren touristischen Nutzungen. Deshalb könnten die Kriterien des KantRP zur Verdichtung nicht ohne Weiteres angewendet werden. Zudem befinde sich die Bushaltestelle "Schwarzsee, Hostellerie" unmittelbar bei den vorgesehenen Touristikzonen. Die Erhöhung der GFZ diene überdies dazu, unterirdische Einstellhallen zu ermöglichen und damit die touristische Entwicklung sowie den Landschaftsschutz zu fördern.

Diese Argumentation überzeugt nicht. Die Touristikzonen nach Art. 12 GBR sind Bauzonen, in denen nicht nur klassische Hotel- oder Restaurationsbetriebe, sondern auch bewirtschaftete Ferienwohnungen, Erst- und Zweitwohnungen sowie weitere bauliche Nutzungen zulässig sein sollen. Eine Erhöhung der GFZ auf 2.0 erhöht daher die bauliche Nutzbarkeit dieser Zonen insgesamt. Sie kann nicht allein als interne Anpassung zugunsten einzelner touristischen Betriebe betrachtet werden, sondern stellt eine allgemein gültige raumwirksame Verdichtungsmassnahme dar. Damit sind die Anforderungen des KantRP zur Verdichtung und zur Koordination von Siedlung und Mobilität anwendbar.

5.2. Nach dem Thema T103 "Verdichtung und Aufwertung" ist eine Verdichtung in erster Linie an Orten zulässig, die mindestens über eine ÖV-Erschliessungsgüteklasse des Niveaus C verfügen.

Bei geringerer ÖV-Erschliessung kommt eine Verdichtung nur ausnahmsweise in Betracht, wenn direkte, attraktive und sichere Verbindungen für den Langsamverkehr zu einem Bahnhof oder zwischen den wichtigsten Anziehungspunkten der Ortschaft nachgewiesen sind.

Vorliegend befindet sich der überwiegende Teil des Quartiers Gassera in einer Erschliessungsgütekategorie D; die nördlich gelegenen Grundstücke liegen teilweise sogar in einer Erschliessungsgütekategorie E (vgl. Plan Nr. 3; Kategorie D in Grün; Kategorie E in Rosa). Die nächstgelegene Haltestelle "Schwarzsee, Hostellerie" wird zwar durch die regionalen Buslinien 20.125 Düringen-Alterswil-Plaffeien-Schwarzsee und 20.123 Freiburg-Tafers-Plaffeien-Schwarzsee bedient (vgl. Plan Nr 3; Haltestelle in Blau; Buslinien in Orange). Die Beschwerdeführer bestreiten jedoch nicht substantiiert, dass das Gebiet die für eine Verdichtung grundsätzlich erforderliche Erschliessungsgütekategorie C nicht erreicht.

(Plan gestrichen)

Der erste vom KantRP vorgesehene Fall, in dem eine Verdichtung ohne besonderen Nachweis zulässig ist, ist damit nicht erfüllt.

5.3. Zu prüfen bleibt, ob trotz der ungenügenden ÖV-Erschliessung eine Verdichtung aufgrund direkter, attraktiver und sicherer Langsamverkehrsverbindungen zugelassen werden kann.

Dabei genügt nicht jede beliebige Verbindung zu einem besser erschlossenen Sektor. Andernfalls könnten praktisch alle Gebiete mit Erschliessungsgütekategorie D oder E, die in irgendeiner Weise mit einem besser erschlossenen Gebiet verbunden sind, verdichtet werden. Dies würde die vom KantRP festgelegten Kriterien für die Koordination von Siedlung und Verkehr weitgehend ihres Gehalts entleeren. Erforderlich ist vielmehr ein konkreter Nachweis, dass direkte, attraktive und sichere Verbindungen im Sinne des KantRP bestehen, namentlich zu einem Bahnhof oder zwischen den wichtigsten Anziehungspunkten der Ortschaft (vgl. Urteil KG FR 602 2026 27 E. 5.5).

Ein solcher Nachweis liegt hier nicht vor. Das MobA hat vielmehr festgehalten, dass die Strecke zwischen dem Sektor Schwarzsee bzw. Gassera und dem Dorfzentrum von Plaffeien über keine bestehende, attraktive, direkte und sichere Infrastruktur für den Langsamverkehr verfügt. Zwar besteht ab Plaffeien Dorf eine bessere ÖV-Erschliessung, namentlich mit der Linie 20.129 Freiburg-Marly-Giffers-Plaffeien, welche werktags tagsüber eine dichte Bedienung anbietet. Entscheidend ist jedoch, dass die Verbindung vom Quartier Gassera zu diesem besser erschlossenen Sektor nicht den Anforderungen an eine direkte, attraktive und sichere Langsamverkehrsverbindung entspricht. Die Distanz zwischen dem Sektor Gassera, ausgehend von der Haltestelle "Schwarzsee, Hostellerie", und dem Dorfzentrum von Plaffeien beträgt rund 10 km, was ungefähr zwei Stunden Fussweg bzw. etwa eine halbe Stunde mit dem Fahrrad entspricht. Eine solche Verbindung kann offensichtlich nicht als direkte, attraktive und sichere Langsamverkehrsverbindung im Sinne des KantRP gelten. Auch eine direkte, attraktive und sichere Verbindung zu einem Bahnhof besteht offensichtlich nicht.

Die RIMU durfte sich daher der fachlichen Beurteilung des MobA anschliessen und zum Schluss gelangen, dass die Mobilitätskriterien für eine Verdichtung im Sektor Schwarzsee nicht erfüllt sind.

5.4. Die touristische Bedeutung des Standorts Schwarzsee führt auch hinsichtlich der GFZ zu keinem anderen Ergebnis. Das Thema T108 des KantRP spricht zwar dafür, touristische Nutzungen in geeigneten Bereichen zu konzentrieren. Es enthält jedoch keine Regel, wonach in Touristikzonen unabhängig von der Erschliessungsgüte oder von den Anforderungen an den Langsamverkehr

beliebige Nutzungsziffern festgelegt werden dürften. Auch touristisch begründete Verdichtungsmassnahmen müssen mit den Themen T103 und T201 koordiniert werden.

Der Einwand der Beschwerdeführer, touristische Betriebe seien wegen ihres besonderen Mobilitätsverhaltens nicht mit Wohn- oder Arbeitsgebieten vergleichbar, überzeugt nicht. Zwar ist nicht zu verkennen, dass Hotelgäste und Touristinnen und Touristen nicht zwingend dieselben täglichen Wege zurücklegen wie die Wohnbevölkerung. Daraus folgt aber nicht, dass touristische Verdichtungen weniger mobilitätsrelevant wären. Gerade touristische Nutzungen können erhebliche Verkehrsströme und saisonale Belastungsspitzen auslösen. Es besteht daher ein gewichtiges öffentliches Interesse daran, solche Nutzungen nur dort stärker zu verdichten, wo die Erschliessung und die Verbindungen des Langsamverkehrs den Anforderungen des KantRP entsprechen.

Ebenso wenig rechtfertigt der Hinweis auf unterirdische Einstellhallen die Erhöhung der GFZ. Der Bau unterirdischer Parkieranlagen kann zwar aus landschaftlicher Sicht sinnvoll sein. Die Erhöhung der GFZ führt jedoch nicht nur zu unterirdischen Parkplätzen, sondern insgesamt zu einer höheren baulich zulässigen Nutzung. Sie bleibt deshalb eine Verdichtungsmassnahme und muss die hierfür geltenden Voraussetzungen erfüllen. Fehlen diese Voraussetzungen, kann der Wunsch, unterirdische Parkplätze zu ermöglichen, die Anforderungen an die Erschliessung nicht ersetzen.

5.5. Die Nichtgenehmigung der GFZ von 2.0 beruht somit auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage, namentlich auf den Vorgaben des RPG, des RPBG und des KantRP. Sie liegt im öffentlichen Interesse an einer haushälterischen Bodennutzung, an der Koordination von Siedlungsentwicklung und Mobilität sowie an der Vermeidung einer zusätzlichen Verdichtung in ungenügend erschlossenen Gebieten.

Die Massnahme ist auch verhältnismässig. Sie schliesst touristische Nutzungen im Sektor Schwarzsee nicht aus, sondern beschränkt lediglich die von der Gemeinde vorgesehene zusätzliche Erhöhung der baulichen Dichte. Für die Touristikzonen 1 bis 3 verbleibt weiterhin eine GFZ von 1.2. Die Beschwerdeführer behalten damit eine bauliche Nutzungsmöglichkeit im Rahmen der genehmigten Grundordnung. Demgegenüber würde eine GFZ von 2.0 eine erhebliche zusätzliche Verdichtung in einem Sektor ermöglichen, in dem die vom KantRP verlangte Erschliessungsgüte bzw. die erforderlichen Langsamverkehrsverbindungen nicht nachgewiesen sind.

Schliesslich liegt auch insoweit keine Verletzung der Gemeindeautonomie vor. Die Gemeinde kann die Nutzungsziffern ihrer Zonen nur im Rahmen des übergeordneten Rechts festlegen. Da die Erhöhung der GFZ auf 2.0 eine Verdichtung in einem ungenügend erschlossenen Bereich bewirken würde und der erforderliche Nachweis direkter, attraktiver und sicherer Langsamverkehrsverbindungen nicht erbracht ist, durfte die RIMU die Genehmigung von Art. 12 GBR in diesem Punkt verweigern.

5.6. Im Ergebnis ist die Nichtgenehmigung der Erhöhung der GFZ in den Touristikzonen 1 bis 3 auf 2.0 rechtmässig und verhältnismässig. Die touristische Bedeutung von Schwarzsee, das Interesse an der Entwicklung der Hostellerie und der Hinweis auf unterirdische Einstellhallen vermögen die fehlenden Voraussetzungen nach KantRP T103 und T201 nicht zu ersetzen. Die RIMU hat die Genehmigung der GFZ von 2.0 daher zu Recht verweigert.

6.

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 eee im Gebiet Gassera, die Aufhebung des DBP Gassera sowie die Nichtgenehmigung der Erhöhung der GFZ in den Touristikzonen 1 bis 3 auf 2.0 gemäss Art. 12 GBR betrifft, zu bestätigen.

7.

Die Gerichtskosten werden auf CHF 5'000.- 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 28. Januar 2025 geleisteten Kostenvorschuss verrechnet. Es besteht kein Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 137 VRG *a contrario*).

Der Hof erkennt:

- I. Die Beschwerde wird abgewiesen.
- II. Die Gerichtskosten von CHF 5'000.- 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