



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 9

Urteil vom 13. August 2026

II. Verwaltungsgerichtshof

Besetzung	Präsident: Richterinnen: Gerichtsschreiber-Berichterstatter:	Johannes Frölicher Anne-Sophie Peyraud Cornelia Thalmann El Bachary Julien Delaye
Parteien	A. _____, Beschwerdeführerin , vertreten durch Rechtsanwältin Maria Riedo, gegen DIREKTION FÜR RAUMENTWICKLUNG, INFRASTRUKTUR, MOBILITÄT UND UMWELT, Vorinstanz	
Gegenstand	Raumplanung und Bauwesen – Gesamtrevision der Ortsplanung Plaffeien, Sektor Plaffeien und Schwarzsee Beschwerde vom 10. 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.

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

B. Die Gemeinde unterbreitete aber diese Teilrevision der Ortsplanung Burstera-Chretza-Rohrmoos nicht separat zur Genehmigung. 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 dieser Gesamtrevision wurden im AB Nr. 30 vom 27. Juli 2018 und im AB Nr. 39 vom 28. September 2018 publiziert. Der Zonennutzungsplan (ZNP) Sektor Schwarzsee und der ZNP Landschaft wurden zusätzlich im AB Nr. 43 vom 26. Oktober 2018 und im AB Nr. 52 vom 28. Dezember 2018 öffentlich aufgelegt; mit letzterer Auflage wurde auch das Gemeindebaureglement (GBR) nochmals publiziert. Der Gemeinderichtplan (GemRP) Sektor Schwarzsee und Landschaft wurde gleichzeitig erneut in die Vernehmlassung gegeben.

Für das Grundstück Art. bbb des Grundbuchs (GB) erfolgte unter anderem die massgebliche öffentliche Auflage im Rahmen der Massnahmen ccc und ddd. Diese sahen namentlich vor, die Aufhebung des DBP Chretza zu bestätigen. Die Auszonung von Art. bbb GB wurde zusammen mit weiteren Grundstücken im Gebiet Chretza vorgesehen (vgl. auch Parallelverfahren 602 2024 201). Gleichzeitig wurde die Einteilung von Art. bbb GB in einen Sektor mit erheblicher Gefährdung durch Naturgefahren bestätigt.

Am 10. August 2018 erhoben A._____, Eigentümerin von Art. bbb GB, und E._____ Einsprache gegen die Planungsmassnahmen im Bereich Chretza. Am 10. September 2018 fand eine Einigungsverhandlung statt, die zu keiner Einigung führte.

Der Gemeinderat nahm die Gesamtrevision der Ortsplanung am 5. Februar 2019 an. Mit separatem Entscheid vom 7. Februar 2019, wies er die Einsprache von A._____ und E._____ ab, soweit er darauf eintrat.

Gegen diesen Entscheid erhob die Eigentümerin von Art. bbb GB alleine mit Eingabe vom 12. März 2019 Beschwerde bei der RIMU. Die Beschwerde richtete sich weiterhin gegen die Planänderungen im Bereich Chretza. Die Gemeinde erklärte mit Stellungnahme vom 8. Mai 2019 insbesondere, dass sie bereit sei, auf ihren Entscheid zurückzukommen und das betreffende Grundstück der Wohnzone niederer Dichte 2 zuzuweisen, sollte ein Verbleib des Grundstücks in der Bauzone möglich sein. Mit Schreiben vom 23. März 2021 nahm die Naturgefahrenkommission (NGK) zur Beschwerde Stellung.

Gestützt auf das Gesamtgutachten des Bau- und Raumplanungsamts (BRPA) veröffentlichte die RIMU im AB Nr. 35 vom 3. September 2021 diejenigen Punkte des Ortsplanungsdossiers, die sie nicht zu genehmigen oder neu in ihren Genehmigungsentscheid aufzunehmen beabsichtigte.

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. Soweit hier von Bedeutung, genehmigte sie insbesondere die Auszonungen ccc und ddd. Zudem legte sie allgemeine Bedingungen zum Naturschutzperimeter und zur Anpassung von Art. 32 GBR fest. Die Gemeinde wurde verpflichtet, die erforderlichen Änderungen im Rahmen eines Harmonisierungsdossiers umzusetzen.

Ebenfalls am 27. November 2024 wies die RIMU die Beschwerde der Eigentümerin ab. Sie erwog, dass die Gefahrensituation im Bereich von Art. bbb GB zwar aufgrund neuerer Grundlagen allenfalls heute weniger schwer wiegen könnte als in der Naturgefahrenkarte von 2005 ausgewiesen. Eine Verpflichtung der Gemeinde zur sofortigen Überarbeitung der Naturgefahrenkarte bestehe jedoch nicht, solange noch keine vollständigen neuen Daten zur gesamten Gefahrensituation vorlägen.

Hinsichtlich der Auszonung hielt die RIMU fest, diese sei unabhängig von der Naturgefahrensituation recht- und zweckmässig. Die Gemeinde verfüge gemäss kantonalem Richtplan über eine überdimensionierte Bauzone. Die Auszonung trage dazu bei, die Bauzone im Gebiet Chretza kompakter zu fassen und eine unerwünschte Weiterentwicklung eines eher abseits gelegenen und mit dem öffentlichen Verkehr schwach erschlossenen Quartiers zu vermeiden.

D. Mit Eingabe vom 10. Januar 2025 erhebt die Eigentümerin von Art. bbb GB Beschwerde beim Kantonsgesicht gegen den Beschwerdeentscheid der RIMU vom 27. November 2024 sowie gegen den gleichentags erlassenen Genehmigungsentscheid zur Gesamtrevision der Ortsplanung. Sie beantragt im Wesentlichen, der Beschwerdeentscheid sei aufzuheben und der Genehmigungsentscheid betreffend die Gesamtrevision der Ortsplanung sei in Bezug auf Art. bbb GB aufzuheben. Art. bbb GB sei in der Wohnzone zu belassen. Subsidiär sei die Sache an die Gemeinde zurückzuweisen, damit gestützt auf die Stellungnahme der NGK vom 23. März 2021 eine Neubeurteilung der Gefahrenkarte im Bereich von Art. bbb GB vorgenommen werde; die Parzelle sei aus der roten Gefahrenzone zu entfernen und in der Wohnzone zu belassen.

Zur Begründung macht sie geltend, die RIMU habe den Sachverhalt unrichtig festgestellt und insbesondere den Gleichbehandlungsgrundsatz sowie die Eigentumsgarantie verletzt. Die Parzelle Art. bbb GB sei seit Jahrzehnten überbaut, rechtmässig der Bauzone zugewiesen und vollständig erschlossen. Die Vorinstanz habe die von der Gemeinde im Planungsbericht festgelegten Kriterien für Auszonungen nicht angewendet, keine genügende Interessenabwägung vorgenommen und keine Alternativen geprüft. Zudem sei nicht nachvollziehbar, weshalb die überbaute Parzelle der Beschwerdeführerin ausgezont werde, während andere überbaute Parzellen im selben Quartier, namentlich Art. fff und ggg GB, in der Bauzone verblieben.

Weiter bringt die Beschwerdeführerin vor, dass die Auszonung auch nicht mit der Naturgefahrensituation begründet werden könne. Nach dem kantonalen Richtplan könne eine bebaute Bauzone trotz erheblicher Gefährdung beibehalten werden, sofern Massnahmen oder Abklärungen eingeleitet würden, die aufzeigten, ob und wie das Risiko auf ein akzeptables Niveau reduziert werden könne. Die NGK habe in ihrer Stellungnahme vom 23. März 2021 selbst festgehalten, dass neue Daten die Gefahrenbeurteilung von 2005 relativieren würden und das bestehende Risiko im Bereich von Art. bbb GB akzeptierbar erscheine.

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

Am 26. Mai 2025 beantragt die RIMU die Abweisung der Beschwerde. Sie verweist dabei auf die beigelegte Stellungnahme der NGK. Ergänzend hält sie fest, die Grundstücke Art. fff und ggg GB seien nicht mit Art. bbb GB vergleichbar; die verbleibende Bauzone bilde eine zusammenhängende Einheit. Eine vollständige Auszonung des Quartiers sei weder zweckmässig noch verhältnismässig und würde zu stark in die Gemeindeautonomie eingreifen. Das private Interesse der Beschwerdeführerin am Verbleib ihres Grundstücks in der Bauzone überwiege nicht. Auch bestehe kein Anspruch auf dauerhaften Verbleib in der Bauzone.

Mit Stellungnahme vom 20. Juni 2025 hält die Beschwerdeführerin fest, dass Art. bbb GB mit den Grundstücken Art. fff und ggg GB vergleichbar sei und die RIMU die von der Gemeinde festgelegten Auszonungskriterien weiterhin nicht anwende. Zudem bestreitet sie, je die Auszonung des gesamten Quartiers verlangt zu haben; sie habe lediglich aufgezeigt, dass die von der RIMU angeführten Argumente auch für andere Grundstücke gälten. Schliesslich macht sie geltend, die Stellungnahme der NGK vom 22. April 2025 bestätige jedenfalls den Bedarf nach einer detaillierteren Risikoanalyse bzw. Aktualisierung der Naturgefahrenkarte.

Mit Eingabe vom 6. Juli 2026 nimmt die Beschwerdeführerin erneut Stellung.

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

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

Erwägungen

1.

Das Kantonsgericht ist zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (Art. 88 Abs. 3 des kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 [RPBG; SGF 710.1] in Verbindung mit Art. 114 Abs. 1 lit. a des kantonalen Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege [VRG; SGF 150.1]). Die Beschwerdeführerin ist als Eigentümerin des streitbetroffenen Grundstücks Art. bbb GB durch die angefochtenen Entscheide berührt und zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 76 VRG). Die Beschwerdefrist wurde eingehalten (Art. 79 Abs. 1 VRG), und der Kostenvorschuss 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 Kantonsgesicht demgegenüber nur zulässig, wenn ein Gesetz dies ausdrücklich vorsieht (Art. 78 Abs. 2 VRG). Im Bereich der Raumplanung verlangt Art. 33 Abs. 3 lit. b des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700), dass wenigstens eine Beschwerdebehörde eine volle Überprüfung gewährleistet.

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

3.

3.1. Vorliegend betreffen die streitigen Planungsmassnahmen die Auszonung von Art. bbb GB aus der Bauzone im Rahmen der Gesamtrevision der Ortsplanung. Damit verbunden sind namentlich die Berücksichtigung der Naturgefahren im Gebiet Chretza sowie die Aufhebung des bisherigen DBP Chretza.

Diese Massnahmen schränken die bisherige bzw. mögliche künftige Nutzung des Grundstücks 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 Fruchtfolgefleichen zu erhalten sowie Natur und Landschaft zu schonen (Art. 15 Abs. 3 RPG).

Mit der Revision von Art. 15 RPG vom 15. Juni 2012 wurden die Rechtsprechung und die Praxis zur Dimensionierung der Bauzonen weitgehend kodifiziert, zugleich aber auch verschärft. Zu den

wesentlichen Neuerungen gehören namentlich die Anforderungen an die kantonalen Richtpläne, welche die räumliche Verteilung der Bauzonen zu steuern haben, sowie eine genauere Bemessung der benötigten Bauzonenflächen anhand des voraussichtlichen Bedarfs (vgl. BGE 141 II 393 E. 2). Ziel war insbesondere, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken und die Zersiedelung zu begrenzen (vgl. Botschaft vom 20. Januar 2010 zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, BBl 2010 1049 ff.; BGE 141 II 393 E. 2).

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

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

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

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

Der KantRP verlangt zudem, dass die geeignetsten Grundstücke für die Siedlungsentwicklung bestimmt werden. Dabei sind insbesondere die Kontinuität des bebauten Gebiets, die

Erschliessungskosten für die Gemeinschaft, die Lage im Siedlungsgebiet, die Erschliessungsqualität und die Anforderungen an eine häusliche Bodennutzung zu berücksichtigen. In Sektoren mit ungenügender Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr (ÖV), namentlich bei einer Erschliessungsgüteklasse E, sind Bauzonenerweiterungen nur in besonderen Ausnahmefällen zulässig. Die Kriterien für die Dimensionierung werden ausserdem individuell auf jeden besiedelten Sektor angewendet.

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

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

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

Massnahmen, welche die Ziele des RPG konkretisieren, liegen grundsätzlich in einem gewichtigen öffentlichen Interesse. Namentlich bildet die bessere Nutzung der Reserven innerhalb des bereits weitgehend überbauten Siedlungsgebiets, unter gleichzeitiger Förderung einer qualitativ hochwertigen Siedlungsentwicklung, einen zentralen Pfeiler der schweizerischen Raumplanungspolitik (vgl. Botschaft, BBl 2010 1049, S. 1068).

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

Auch das Konzentrationsprinzip verlangt, dass Bauten und Anlagen grundsätzlich in einem zusammenhängenden Siedlungsgebiet konzentriert und klar vom 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 Auszonung mit Blick auf das betroffene Grundstück verhältnismässig ist.

4.1. Ausgangspunkt bildet die von der Gemeinde im Rahmen der Gesamtrevision der Ortsplanung vorgenommene Neubeurteilung des Gebiets Chretza-Rohrmoos. Die Gemeinde hat in diesem Bereich namentlich die Massnahmen ccc und ddd vorgesehen. Diese betreffen unter anderem das Grundstück Art. bbb GB (vgl. Plan Nr. 1; Auszonungen in Rot).

(Plan gestrichen)

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

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

Das Erschliessungsprogramm hält zudem fest, dass es die Groberschliessung jener Grundstücke betrifft, die innert 15 Jahren voraussichtlich benötigt werden. Es bildet Bestandteil des Richtplandossiers. In diesem Rahmen hat die Gemeinde die gesamte Bauzone im Zusammenhang mit der allgemeinen Überprüfung des künftigen Bauzonenbedarfs, der Erschliessung, der Natur- und Landschaftswerte sowie der raumplanerisch angestrebten Siedlungsentwicklung beurteilt (vgl. Ortsplandossier Plaffeien, Erschliessungsprogramm Sektoren Plaffeien und Schwarzsee, Bericht vom 12. Februar 2019).

Im Planungsbericht begründet die Gemeinde die Massnahme ccc Chretza insbesondere mit der Naturgefahrenkarte. Danach liegen die Grundstücke im Bereich von Steinschlag bzw. in einem roten Gefahrenbereich und sollen deshalb einem Erhaltungssperimeter zugewiesen werden. Die Gemeinde stützt die planerische Behandlung in erster Linie auf die Naturgefahrensituation und prüft die Auszonung nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Bauzonendimensionierung, sondern auch in diesem Zusammenhang.

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

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

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

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

4.2.2. Im Bereich Naturgefahren hält das BRPA gestützt auf die Gutachten der NGK fest, dass Flächen, die einer erheblichen Gefährdung gemäss Naturgefahrenkarte ausgesetzt sind, grundsätzlich auszuzonen sind. Bereits überbaute Parzellen können demgegenüber einem Erhaltungssperimeter zugewiesen werden. Die NGK nimmt insbesondere die Auszonung von Art. bbb GB aufgrund der erheblichen Gefährdung durch Stein- und Blockschlag zur Kenntnis. Sie weist darauf hin, dass eine solche Auszonung bereits in früheren Gutachten verlangt worden war. Gleichzeitig hält sie fest, dass inzwischen neue Daten erarbeitet worden sind und sich die Schutzfunktion des Waldes verbessert hat, weshalb die Beurteilung der Gefährdung aus dem Jahr 2005 relativiert wird. Unter Einbezug der Kriterien des neuen KantRP könne daher eine an die Risikosituation angepasste raumplanerische Zuordnung gefunden werden (vgl. Gutachten der NGK vom 12. Januar 2021; Stellungnahme der NGK vom 23. März 2021; Gesamtgutachten des BRPA vom 1. September 2021, S. 71 f.).

Das BRPA beurteilt die Auszonung von Art. bbb GB dennoch positiv, weil die Gemeinde gemäss KantRP über eine überdimensionierte Bauzone verfügt und mit der Auszonung eine korrekte Bauzonendimensionierung sichergestellt werden kann. Hingegen beurteilt es den Erhaltungssperimeter auf Art. bbb GB negativ, da gestützt auf die neue Einschätzung der NGK keine erhebliche Gefährdung im bisherigen Sinn mehr ausgewiesen ist und ein solcher Perimeter daher nicht notwendig erscheint (vgl. Gesamtgutachten des BRPA vom 1. September 2021, S. 71 f.).

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

Weiter präzisiert das BRPA, dass früher vorgesehene Auszonungen nicht automatisch dahinfallen, wenn damit zusammenhängende Einzonungen nicht genehmigt werden. Sie sind vielmehr unabhängig zu prüfen und können beibehalten werden, wenn sie den übergeordneten Planungen

entsprechen und raumplanerisch sinnvoll sind (vgl. Gesamtgutachten des BRPA vom 11. November 2024, S. 8).

4.3. Gestützt auf diese Grundlagen hat die RIMU im Beschwerdeentscheid vom 27. November 2024 die von der Gemeinde vorgesehene Auszonung von Art. bbb GB im Gebiet Chretza materiell überprüft und bestätigt.

Zunächst hat sie die Frage der Naturgefahren beurteilt. Sie hält fest, dass Art. bbb GB nach den aktuell kartografisch vorhandenen Grundlagen einem Hinweis auf eine Gefährdung durch Lawinen, einer erheblichen Gefährdung durch Stein- und Blockschlag, einer mittleren Gefährdung durch Rutschungen sowie einer geringen Gefährdung durch Hochwasser unterliegt. Gleichzeitig verweist sie auf die Stellungnahme der NGK vom 23. März 2021, wonach aufgrund von Modellierungen des WNA anzunehmen sei, dass die Gefährdung im Bereich von Art. bbb GB geringer ausfallen könnte als noch im Jahr 2005 geschätzt. Namentlich seien die Verbesserung der Schutzfunktion des Waldes, die verbesserten Grundlagen sowie die Wirkung von Schutzbauten zu berücksichtigen. Nach Einschätzung der NGK sei daher zu vermuten, dass eine Neubeurteilung der Steinschlaggefahr zu einem deutlich weniger eingreifenden Resultat führen könnte; das bestehende Risiko erscheine nach einer ersten Prüfung allenfalls akzeptierbar.

Die RIMU hat daraus jedoch nicht abgeleitet, dass die Gemeinde bereits im vorliegenden Ortsplanungsverfahren zur sofortigen Anpassung der Naturgefahrenkarte verpflichtet wäre. Sie hält fest, dass derzeit noch keine gesamtheitlichen neuen Daten hinsichtlich der Gefährdung durch sämtliche Naturgefahren im Bereich von Art. bbb GB mit vollständiger Sicherheit vorliegen. Die NGK habe sich nur punktuell und vermutungsweise zur Gefährdung durch Stein- und Blockschlag geäußert und noch nicht verbindlich festgelegt, welcher Gefahrenstufe die Parzelle künftig zuzuweisen wäre. Sobald neue vollumfängliche Daten vorliegen, werde die Gemeinde ihre Nutzungsplanung dem aktuellen Stand der technischen Grundlagen anzupassen haben. Im Ergebnis bestätigt die RIMU deshalb die gegenwärtige Einteilung von Art. bbb GB in einen Sektor mit erheblicher Gefährdung durch Naturgefahren.

Die RIMU hat sodann die Auszonung gesondert von der blossen Feststellung der Gefahrenlage geprüft. Sie hält fest, dass neben der Gefahrensituation auch andere Gründe zu berücksichtigen und gegeneinander abzuwägen sind, um zu beurteilen, ob eine Parzelle in der Bauzone verbleiben soll. Massgeblich seien die Gesamtsituation der Gemeinde aus regionaler und überregionaler Sicht sowie die Lage und Funktion des betreffenden Sektors im kommunalen Siedlungsgefüge.

In Bezug auf die Bauzonendimensionierung verweist die RIMU auf das Gesamtgutachten des BRPA vom 1. September 2021. Danach ist die Gemeinde gemäss KantRP eine Gemeinde mit überdimensionierter Bauzone. Das BRPA hat die Auszonung von Art. bbb GB trotz der neuen Hinweise zur Gefahrenbeurteilung positiv beurteilt, weil dadurch eine korrekt dimensionierte Bauzone sichergestellt werden könne. Die RIMU misst diesem Ziel der qualitativ korrekten Dimensionierung der Wohnzone ein hohes öffentliches Interesse bei.

Weiter hält die RIMU fest, dass die Auszonung von Art. bbb GB zusammen mit den weiteren Auszonungen ccc und ddd dazu führt, dass die Bauzone im Gebiet Chretza kompakter zusammengefasst und deutlich minimiert wird. Die verbleibende Bauzone liegt nach ihrer Beurteilung eher abseits und weist nur eine schwache Erschliessungsgüte des Niveaus E hinsichtlich des öffentlichen Verkehrs auf. Eine Weiterentwicklung dieses Quartiers sei aus raumplanerischer Sicht nicht wünschenswert. Die Aufhebung des ehemaligen DBP Chretza erscheine angesichts der weitgehenden Überbauung des Quartiers ebenfalls sinnvoll.

Die RIMU hat ferner berücksichtigt, dass Art. bbb GB einen massgeblichen Anteil an unbebautem Land aufweist und zusammen mit den unbebauten Flächen der auszuzonenden Art. hhh und iii GB eine wesentliche Freifläche bildet. Der verbleibende Quartierteil sei zwar aufgrund seiner entfernten Lage nicht ideal, stelle aber flächenmässig den grössten Anteil an der Bauzone im südlichen Bereich Chretza dar und könne als eigentlicher Kern dieses südlichen Sektors betrachtet werden. Die meisten Bauten gliederten sich nordöstlich der Erschliessungsstrasse an. Mit der Auszonung werde daher insgesamt der haushälterischen Nutzung des Bodens und der raumplanungsrechtlich gebotenen Ordnung der Besiedlung Rechnung getragen.

Schliesslich hat die RIMU den ursprünglich vorgesehenen Erhaltungssperimeter auf Art. bbb GB gesondert beurteilt. Sie hält fest, dass dieser Perimeter auf spezifische Bauvorschriften für bereits bebaute Parzellen in Naturgefahrengebieten zugeschnitten ist. Übereinstimmend mit der Beurteilung der NGK und der Analyse des BRPA erachtet sie es jedoch nicht als zweckmässig, solche Regelungen für Art. bbb GB anzuordnen.

4.4. Diese Beurteilung ist nicht zu beanstanden.

4.4.1. Die RIMU hat die Auszonung von Art. bbb GB zu Recht nicht allein unter dem Gesichtspunkt der Naturgefahren geprüft, sondern in eine gesamthafte raumplanerische Interessenabwägung eingebettet. Der Einwand der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe keine genügende Interessenabwägung vorgenommen und sich einzig auf die abstrakte Bauzonendimensionierung gestützt, geht offensichtlich fehl.

Zwar trifft zu, dass die Gemeinde die Auszonung von Art. bbb GB ursprünglich hauptsächlich mit der Naturgefahrensituation begründet hatte. Ebenso trifft zu, dass sie sich im weiteren Verlauf des Verfahrens bereit erklärte, das Grundstück in der Bauzone zu belassen, falls dies rechtlich möglich sei. Daraus folgt jedoch nicht, dass die RIMU als Genehmigungs- und Beschwerdebehörde daran gebunden gewesen wäre. Sie hatte vielmehr zu prüfen, ob die geplante Auszonung unter Berücksichtigung der gesamten raumplanerischen Situation recht- und zweckmässig ist. Dabei durfte sie auch Gründe berücksichtigen, welche die Gemeinde in ihrer ursprünglichen Begründung nicht in den Vordergrund gestellt hatte, namentlich die Bauzonendimensionierung, die Lage des Gebiets Chretza, die schwache Erschliessungsgüte des öffentlichen Verkehrs und das Ziel einer kompakteren Siedlungsentwicklung.

Die Beschwerdeführerin beruft sich in diesem Zusammenhang auf die im Planungsbericht genannten Kriterien für Auszonungen. Diese Kriterien sind jedoch nicht schematisch und isoliert anzuwenden. Sie dienen der planerischen Überprüfung der Bauzone im Rahmen der Gesamtrevision, ersetzen aber nicht die gesamthafte Interessenabwägung nach Raumplanungsrecht. Entscheidend bleibt, ob der Verbleib eines Grundstücks in der Bauzone nach heutiger Rechtslage und mit Blick auf die übergeordneten Ziele von Art. 1 und 15 RPG noch gerechtfertigt ist.

4.4.2. Nicht durchzudringen vermag die Beschwerdeführerin zunächst mit dem Argument, Art. bbb GB sei bereits seit Jahrzehnten überbaut und befinde sich rechtmässig in der Bauzone. Die frühere Zuweisung zur Bauzone und die bestehende Überbauung schliessen eine spätere planerische Neubeurteilung nicht aus. Nutzungspläne sind im Rahmen einer Gesamtrevision an die heutigen bundes- und kantonrechtlichen Vorgaben anzupassen. Daraus folgt, dass auch bestehende Bauzonen, die früher rechtmässig ausgeschieden wurden, überprüft und gegebenenfalls bereinigt werden können.

Vorliegend ist zudem zu berücksichtigen, dass Art. bbb GB zwar teilweise überbaut ist, aber weiterhin einen massgeblichen unüberbauten Grundstücksteil aufweist. Die RIMU durfte deshalb berücksichtigen, dass die Parzelle zusammen mit den auszuzonenden Art. hhh und iii GB eine wesentliche Freifläche im Gebiet Chretza bilden (vgl. Plan Nr. 1 oben). Zwar schliessen südlich weitere Grundstücke an, die in der Bauzone verbleiben. Die streitbetroffene Fläche bildet jedoch die nördliche Spitze bzw. einen randlichen Ausläufer der Bauzone im Gebiet Chretza, namentlich im Verhältnis zum südlich verbleibenden Quartierteil und zum Bereich der Massnahme ddd (vgl. Plan Nr. 2). Die Auszonung beschränkt sich somit nicht auf eine rein formelle Korrektur, sondern trägt konkret dazu bei, die Bauzone in diesem peripheren Sektor zu verkleinern, klarer zu begrenzen und eine weitere bauliche Entwicklung in diesem nördlichen Randbereich zu verhindern. Dies entspricht auch dem bundesrechtlichen Konzentrationsprinzip, wonach die Bauzone klar vom Nichtbaugelände abzugrenzen ist und randliche, raumplanerisch unzweckmässige Ausläufer im Rahmen einer Gesamtrevision bereinigt werden dürfen.

(Plan gestrichen)

Dass die bestehende Liegenschaft durch die Auszonung künftig nicht mehr in der Bauzone liegt, ist für die Beschwerdeführerin zweifellos einschneidend. Dies allein macht die Massnahme jedoch nicht unverhältnismässig. Soweit bestehende rechtmässige Bauten durch die neue Planung zonenwidrig werden, bleibt die Besitzstandsgarantie nach Massgabe des Bundesrechts vorbehalten. Daraus ergibt sich aber kein Anspruch darauf, dass das gesamte Grundstück dauerhaft in der Bauzone verbleibt.

4.4.3. Auch der Einwand, die Auszonung diene bloss abstrakt der Verkleinerung der Bauzone, überzeugt nicht. Zwar trifft zu, dass jede Auszonung die Bauzone verkleinert. Die RIMU hat sich jedoch nicht mit dieser allgemeinen Feststellung begnügt, sondern die konkrete Lage und Funktion von Art. bbb GB im Gebiet Chretza gewürdigt.

Das Gebiet Chretza liegt im Sektor Schwarzsee eher abseits und weist hinsichtlich des öffentlichen Verkehrs lediglich eine schwache Erschliessungsgüte des Niveaus E auf. Dass sich Art. bbb GB nach Darstellung der Beschwerdeführerin innerhalb des Quartiers vergleichsweise nahe bei einer Bushaltestelle befindet, ändert daran nichts. Massgeblich ist nicht nur die Distanz zu einer Haltestelle, sondern die raumplanerische Gesamtbeurteilung des Sektors, namentlich seine Lage, seine Erschliessungsqualität, seine Funktion innerhalb der Siedlungsstruktur und sein Entwicklungspotenzial.

Die RIMU durfte in diesem Zusammenhang festhalten, dass eine Weiterentwicklung des Quartiers Chretza aus raumplanerischer Sicht nicht wünschenswert ist. Dies bedeutet nicht, dass die bestehende Bebauung verkannt würde. Es geht vielmehr darum, die künftige bauliche Entwicklung nicht weiter in diesem peripheren und schwach erschlossenen Bereich zu fördern. Gerade die Beibehaltung von Art. bbb GB in der Bauzone würde trotz bestehender Baute weiterhin die Möglichkeit einer weitergehenden baulichen Nutzung oder Erweiterung innerhalb eines Sektors offenhalten, dessen Entwicklung die Gemeinde und die Vorinstanz im Rahmen der Gesamtrevision nicht mehr weiterverfolgen wollen.

4.4.4. Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, die von der Gemeinde im Planungsbericht genannten Kriterien sprächen für den Verbleib von Art. bbb GB in der Bauzone. Auch dieser Einwand ist nicht stichhaltig.

Zunächst ist festzuhalten, dass Art. bbb GB nach der aktuell geltenden Naturgefahrenkarte weiterhin in einem Sektor mit erheblicher Gefährdung liegt (vgl. Plan Nr. 3). Die Naturgefahrensituation stellt damit ein sachliches Kriterium dar, das gegen eine ordentliche bauliche Weiterentwicklung der Parzelle spricht. Zwar hat die NGK in ihrer Stellungnahme vom 23. März 2021 darauf hingewiesen, dass die Gefährdung durch Stein- und Blockschlag aufgrund neuer Daten und der verbesserten Schutzfunktion des Waldes geringer ausfallen könnte als in der Gefahrenbeurteilung von 2005 angenommen. Sie hat jedoch keine neue, vollständige und rechtskräftige Gefahrenbeurteilung für sämtliche relevanten Naturgefahrenprozesse vorgenommen. Die geltende Gefahrenkarte ist daher im vorliegenden Verfahren nicht als offensichtlich unzutreffend zu verwerfen.

(Plan gestrichen)

Hinzu kommt, dass die RIMU die Auszonung gerade nicht allein mit der roten Gefahrenzone begründet hat. Die Naturgefahrensituation bildet ein wesentliches Element, tritt aber neben weitere raumplanerische Gründe. Selbst wenn eine spätere Aktualisierung der Gefahrenkarte zu einer weniger strengen Einstufung führen sollte, würde damit die raumplanerische Rechtfertigung der Auszonung nicht dahinfallen. Die Auszonung beruht zusätzlich auf der überdimensionierten Bauzone der Gemeinde, der peripheren Lage von Chretza, der schwachen ÖV-Erschliessung und dem Ziel, die Bauzone auf einen kompakteren Kern zu beschränken. Entscheidend ist, dass der Verbleib in der Bauzone aus raumplanerischer Sicht nicht geboten ist.

4.4.5. Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, die NGK habe sich für den Verbleib der Parzelle in der Bauzone ausgesprochen, ist diese Aussage zu relativieren. Die NGK hat insbesondere festgehalten, dass die frühere Beurteilung der Gefährdung durch Stein- und Blockschlag zu relativieren sei und dass bei einem Verbleib von Art. bbb GB in der Bauzone ein Erhaltungssperimeter nicht mehr notwendig erscheine. Daraus folgt jedoch nicht, dass die NGK den Verbleib der Parzelle in der Bauzone aus raumplanerischer Sicht verlangt hätte. Eine solche Beurteilung fällt nicht in ihren Fachbereich. Die NGK ist für die fachliche Beurteilung der Naturgefahrensituation zuständig, nicht aber für die abschliessende raumplanerische Interessenabwägung, die Bauzonendimensionierung oder die Genehmigung der Nutzungsplanung. Diese Fragen obliegen vielmehr der Vorinstanz als zuständiger Planungs- und Genehmigungsbehörde.

Die RIMU hat dieser fachlichen Einschätzung denn auch Rechnung getragen. Sie hat die Ausscheidung eines Erhaltungssperimeters auf Art. bbb GB nicht bestätigt. Damit wird auf der Parzelle kein besonderer Erhaltungssperimeter und damit auch keine spezifische kommunale Sonderbauvorschrift im Zusammenhang mit einem solchen Perimeter festgelegt. Die Kritik der Beschwerdeführerin an der ursprünglich vorgesehenen planerischen Sicherung durch einen Erhaltungssperimeter geht daher insoweit ins Leere. Streitgegenstand bleibt die Auszonung der Parzelle, nicht die Anordnung besonderer Bauvorschriften innerhalb eines Erhaltungssperimeters.

Dass die Naturgefahrenkarte weiterhin dargestellt wird und Art. bbb GB nach den geltenden Grundlagen in einem Sektor mit erheblicher Gefährdung liegt, ist demgegenüber nicht zu beanstanden. Die Darstellung der Gefahrenkarte dient der planerischen Information und der Berücksichtigung bestehender Naturgefahren. Sie bedeutet nicht, dass zusätzlich zur Auszonung noch ein besonderer Erhaltungssperimeter mit spezifischen kommunalen Bauvorschriften angeordnet würde.

4.4.6. Auch aus dem Gleichbehandlungsgebot kann die Beschwerdeführerin nichts zu ihren Gunsten ableiten. Sie verweist namentlich auf die Grundstücke Art. fff und ggg GB, die ebenfalls überbaut seien, westlich der Erschliessungsstrasse lägen und dennoch in der Bauzone verblieben.

Die Planung von Bauzonen verlangt notwendigerweise Grenzziehungen. Daraus ergibt sich nicht bereits dann eine rechtsungleiche Behandlung, wenn einzelne benachbarte oder auf den ersten Blick vergleichbar erscheinende Grundstücke unterschiedlich behandelt werden. Entscheidend ist, ob die planerische Abgrenzung sachlich vertretbar ist. Dies ist hier der Fall. Wie schon erwähnt bildet Art. bbb GB zusammen mit den Art. hhh und iii GB eine zusammenhängende Freifläche, deren Auszonung die Bauzone im nördlichen Randbereich des Gebiets Chretza klarer begrenzt. Die von der Beschwerdeführerin angerufenen Art. fff und ggg GB liegen demgegenüber deutlich weiter südlich und gehören zum verbleibenden südlichen Quartierteil. Sie befinden sich damit nicht in derselben planerischen Situation wie Art. bbb GB. Die RIMU durfte darin ein sachliches Unterscheidungskriterium sehen.

Zudem durfte sie berücksichtigen, dass eine vollständige Auszonung des gesamten Quartiers Chretza weder zweckmässig noch verhältnismässig wäre. Es ist raumplanerisch zulässig, einen bestehenden baulichen Kern in der Bauzone zu belassen und gleichzeitig angrenzende oder weniger geeignete Flächen aus der Bauzone zu entlassen. Dass einzelne bereits überbaute Grundstücke weiterhin in der Bauzone verbleiben, begründet daher keinen Anspruch darauf, auch Art. bbb GB in der Bauzone zu belassen. Ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht bestünde im Übrigen selbst dann nicht, wenn einzelne verbleibende Bauzonen aus heutiger Sicht raumplanerisch problematisch erscheinen sollten.

4.4.7. Soweit die Beschwerdeführerin auf die Eigentumsgarantie verweist und geltend macht, die Auszonung führe zu einem erheblichen Wertverlust, eingeschränkten Ausbau- und Erweiterungsmöglichkeiten sowie zu Schwierigkeiten bei der Finanzierung, sind ihre privaten Interessen zwar nachvollziehbar. Sie vermögen die öffentlichen Interessen an der angefochtenen Planung jedoch nicht zu überwiegen.

Die Eigentumsgarantie schützt nicht den dauerhaften Bestand einer bestimmten Nutzungsordnung. Grundeigentümer können grundsätzlich nicht darauf vertrauen, dass ein Grundstück unbegrenzt in der Bauzone verbleibt. Dies gilt umso mehr im Rahmen einer Gesamtrevision, in welcher die Gemeinde ihre Bauzonen an die Anforderungen des revidierten RPG, des KantRP und der aktuellen raumplanerischen Grundsätze anzupassen hat.

Auch die frühere Einbindung in den DBP Chretza vermag kein schutzwürdiges Vertrauen zu begründen. Der DBP wird mit der Gesamtrevision aufgehoben. Ein früher genehmigter DBP steht einer späteren planerischen Neubeurteilung nicht entgegen, wenn sich die rechtlichen und planerischen Rahmenbedingungen geändert haben. Eine verbindliche Zusicherung der zuständigen Genehmigungsbehörde, wonach Art. bbb GB dauerhaft in der Bauzone verbleiben würde, ist nicht ersichtlich.

4.4.8. Schliesslich ist auch der Einwand unbegründet, die Naturgefahrenkarte müsse bereits im vorliegenden Verfahren zwingend aktualisiert werden, bevor über die Auszonung entschieden werden könne. Die RIMU hat zutreffend festgehalten, dass die NGK lediglich punktuell auf eine mögliche Relativierung der früheren Gefahrenbeurteilung hingewiesen hat. Eine vollständige neue Gefahrenkarte für den Bereich von Art. bbb GB liegt jedoch nicht vor.

Es ist nicht Aufgabe des vorliegenden Beschwerdeverfahrens, die Gefahrenkarte vollständig neu zu erstellen. Sobald neue, vollständige und validierte Daten zur Naturgefahrensituation vorliegen, wird die Gemeinde ihre Nutzungsplanung daran anzupassen haben. Bis dahin durfte die RIMU auf die geltenden kartografischen Grundlagen abstellen und zugleich berücksichtigen, dass die Auszonung unabhängig von der definitiven künftigen Gefahreneinstufung auch aus raumplanerischen Gründen gerechtfertigt ist.

Der von der Beschwerdeführerin angerufene Vergleich mit dem Gebiet Burstera führt zu keinem anderen Ergebnis. Dort war ein Hochwasserschutzprojekt bereits ausgeführt worden, und die Nicht-Auszonung wurde gerade mit diesen bereits realisierten Schutzmassnahmen sowie einer unmittelbar bevorstehenden Aktualisierung der Gefahrenkarte begründet. Eine vergleichbare Situation liegt bei Art. bbb GB nicht vor.

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 keinen Verbleib in der Bauzone rechtfertigen, wenn dieser den Grundsätzen des RPG widerspricht (vgl. BGE 117 Ia 434 E. 3g; Urteile BGer 1C_278/2022 vom 27. Juni 2023 E. 4.3; 1C_361/2020 vom 18. Januar 2021 E. 4.7; 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 Auszonung von Art. bbb GB auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist. Sie ist geeignet, die Bauzone im Gebiet Chretza zu bereinigen, die Siedlungsentwicklung auf einen kompakteren Kern zu beschränken und eine weitere bauliche Entwicklung in einem peripheren, schwach erschlossenen und naturgefahrenexponierten Bereich zu verhindern.

Die Massnahme ist auch erforderlich. Eine mildere Massnahme, namentlich der blosser Verzicht auf den Erhaltungssperimeter oder die Beibehaltung der Parzelle in der Bauzone unter späteren Auflagen, würde die raumplanerische Zielsetzung nicht gleich wirksam erreichen. Der Erhaltungssperimeter wird gerade nicht genehmigt. Damit entfällt zwar eine besondere kommunale Regelung für bestehende Bauten im Naturgefahrenbereich; dies ändert aber nichts daran, dass der Verbleib von Art. bbb GB in der Bauzone aus Gründen der Bauzonendimensionierung und der Siedlungsentwicklung nicht geboten ist.

Die Auszonung ist der Beschwerdeführerin schliesslich zumutbar. Ihre privaten Interessen am Verbleib der Parzelle in der 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, haushälterischen und kompakten Siedlungsentwicklung. Besondere Umstände, welche einen Anspruch auf dauerhaften Verbleib von Art. bbb GB in der Bauzone begründen könnten, sind nicht ersichtlich.

5.

Nach dem Gesagten entspricht die Auszonung von Art. bbb GB den bundesrechtlichen und kantonalen Grundsätzen der Raumplanung. Die Massnahme beruht namentlich auf einer zulässigen gesamthaften Interessenabwägung, welche die Bauzonendimensionierung, die Lage des Gebiets Chretza, die schwache Erschliessungsgüte, die Abgrenzung der verbleibenden Bauzone sowie die weiterhin bestehende Naturgefahrensituation berücksichtigt.

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

6.

Die Gerichtskosten werden auf CHF 3'000.- festgesetzt und dem Verfahrensausgang entsprechend der Beschwerdeführerin 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 24. Januar 2025 geleisteten Kostenvorschuss verrechnet. Es besteht kein Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 137 VRG *a contrario*).

Der Hof erkennt:

- I. Die Beschwerde wird abgewiesen.
- II. Die Gerichtskosten von CHF 3'000.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem von ihr 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