

# **BGer 1C\_306/2022 vom 28. März 2024**

Bundesgericht, 2024-03-28, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_306\\_2022](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_306_2022)

FR: TF 1C\_306/2022 du 28 mars 2024

IT: TF 1C\_306/2022 del 28 marzo 2024

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid des Kantonsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG). Die Beschwerdeführer haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Als unterlegene Partei und als Eigentümer des streitbetroffenen Grundstücks sind sie vom angefochtenen Entscheid besonders betroffen und damit zur Beschwerde berechtigt ( Art. 89 Abs. 1 BGG ). Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen gegeben sind, ist auf die Beschwerde vorbehaltlich zulässiger und genügend begründeter Rügen (vgl. Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 i.V.m. Art. 95 ff. BGG ) einzutreten.

### **E. 1.2**

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden ( Art. 95 lit. a BGG ). Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht grundsätzlich von Amtes wegen an ( Art. 106 Abs. 1 BGG ). Die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem Recht) prüft es dagegen nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist ( Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 mit Hinweisen).

### **E. 1.3**

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat ( Art. 105 Abs. 1 BGG ). Es kann die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz von Amtes wegen oder auf entsprechende Rüge hin berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn zudem die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann ( Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG ). Eine Rechtsverletzung im Sinne dieser Bestimmungen liegt auch vor, wenn ein rechtserheblicher Sachverhalt gar nicht festgestellt wurde ( BGE 141 II 14 E. 1.6 mit Hinweisen; MARKUS SCHOTT, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, N. 19 zu Art. 97).

## **E. 2**

Umstritten ist, ob die Vorinstanz aufgrund des von ihr festgestellten Sachverhalts darauf schliessen konnte, dass eine Einzonung des streitbetroffenen Grundstücks mit dem objektiven Recht unvereinbar ist, d.h. ob der Sachverhalt im Sinne von Art. 97 Abs. 1 BGG vollständig erhoben worden ist.

### **E. 2.1**

Die Vorinstanz führt aus, einer Einzonung des Grundstücks der Beschwerdeführer stehe aus Sicht des objektiven Rechts zunächst entgegen, dass diese mit den Vorgaben des geltenden kantonalen Richtplans nicht vereinbar wäre und damit gegen Art. 15 Abs. 4 lit. e RPG (SR 700) verstiesse. Unabhängig davon, ob auf die Berechnung der Beschwerdeführer abgestellt wird, die Stand 31. Dezember 2020 von einer nicht überbauten Fläche der rechtskräftigen Bauzone von 74'991 m<sup>2</sup> (7.49 ha) ausgehen, oder auf diejenige der Gemeinde, die diese mit 99'000 m<sup>2</sup> (9.9 ha) beziffert, stehe fest, dass die Baulandreserve der Gemeinde Düringen die maximale Baulandreserve von drei Hektar für Erweiterungen der Bauzone in den Kategorien der Siedlungspriorität 1 und 2 (kantonaler Richtplan, Abschnitt C, T102, S. 2) im Zeitpunkt des angefochtenen Entscheids um mehr als das Doppelte überstieg; im Zeitpunkt der Anpassung der Ortsplanung an die Genehmigungsbedingungen habe die Baulandreserve gar 204'937 m<sup>2</sup> betragen. Die auf dem Plan betreffend Baulandreserven aufgeführten Flächen seien unbestrittenermassen der Bauzone des Typs Wohnzone, Kernzone und Mischzone zugewiesen.

Die angebehrte Einzonung scheitere, so die Vorinstanz, nicht nur bereits an Art. 15 Abs. 4 lit. e RPG, sondern es bestünden aufgrund der bedeutenden Baulandreserven der Gemeinde Düringen ebenfalls erhebliche Zweifel daran, ob das in Frage stehende Land auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt würde (vgl. Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG). Diesbezüglich werde im kantonalen Richtplan festgehalten, die heute geltende Methode zur Dimensionierung der Bauzone sehe maximale Etappen für die Einzonung vor, die vom Stand der Nutzung der rechtskräftigen Bauzonen abhängig seien. Jede Erweiterung dieser Zonen setze die vorherige Bebauung der unbebauten Grundstücke voraus. Die Methode der Dimensionierung nach Einzonungsetappen weise den Vorteil auf, dass sie nicht von der effektiven Bevölkerungsentwicklung abhängig sei (kantonaler Richtplan, Abschnitt C, T102, S. 4 f.). Die Verweisung der Beschwerdeführer auf die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung der Gemeinde Düringen vermöge nicht aufzuzeigen, dass die Baulandreserve in Anbetracht des Bevölkerungswachstums der Gemeinde ungenügend dimensioniert wäre, bzw. dass ihr Grundstück selbst bei einer konsequenten Mobilisierung der erheblichen Nutzungsreserven benötigt würde.

Die Vorinstanz legt weiter dar, neben Art. 15 Abs. 4 RPG stehe auch Art. 30 Abs. 1bis RPV (SR 700.1) der ersuchten Einzonung entgegen. Mit dem pauschalen Hinweis der Beschwerdeführer auf die "kompakte Siedlungsentwicklung des regionalen Zentrums des Sensebezirks" sei ein aus Sicht des Kantons wichtiges Ziel im Sinne von Art. 30 Abs. 1bis lit. a RPV weder dargetan noch sei ein solches vorliegend ersichtlich. Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführer wäre zudem ohnehin nicht erstellt, dass das von ihnen geltend gemachte Ziel der kompakten Siedlungsentwicklung ohne Beanspruchung der als Fruchtfolgefläche ausgewiesenen Parzelle Nr. 6129 nicht sinnvoll erreicht werden könnte. In Anbetracht der festgestellten erheblichen Baulandreserven der Gemeinde Düringen sei das Gegenteil der Fall, lasse sich doch bei konsequenter Mobilisierung der inneren Nutzungsreserve - mit Blick auf den Planungshorizont der nächsten 15 Jahre - eine kompakte Siedlungsentwicklung des regionalen Zentrums des Sensebezirks auch ohne Beanspruchung der strittigen Fruchtfolgefläche erreichen. Entsprechend fehle es sinngemäss auch an einem Nachweis, dass kein alternativer Standort für die Realisierung des behaupteten kantonalen Ziels in Frage komme. Eine Einzonung der Parzelle Nr. 6129 würde damit einzig einem privaten Überbauungsinteresse dienen, an dem kein kantonales

Interesse bestehe, was für die Inanspruchnahme einer Fruchtfolgefläche nicht genüge. Damit könne offenbleiben, ob der Verweis auf die Zuweisung in die Wohnzone hoher Dichte für sich genommen als Nachweis für eine optimale Nutzung im Sinne von Art. 30 Abs. 1 bis lit. b RPV ausreicht.

### **E. 2.2**

Die Beschwerdeführer bringen im Wesentlichen dagegen vor, dass die Gemeinde die erwartete Bevölkerungsentwicklung und im Anschluss daran den erwarteten Baulandbedarf für die nächsten 15 Jahre ( Art. 15 Abs. 1 RPG ) nicht offengelegt habe. Sie stellen aufgrund von Kennzahlen aus amtlichen Publikationen der Gemeinde eigene Berechnungen an, die nahelegen, dass der Baulandbedarf wesentlich höher ist, als was die ausgeschiedenen Bauzonen zu decken vermögen würden. Die Beschwerdeführer machen daher u.a. geltend, die Vorinstanz habe den Sachverhalt nicht, jedenfalls nicht vollständig festgestellt.

### **E. 2.3**

Die Gemeinde weist darauf hin, dass die Gemeinden und Kantone in der Wahl ihrer Berechnungsmethode für den fünfzehnjährigen Bedarf frei seien. Die theoretischen Berechnungen der Beschwerdeführer, die auf die Technischen Richtlinien Bauzonen des UVEK abstellen würden, könnten auch deshalb nicht überzeugen. Das Kapitel Siedlung des kantonalen Richtplans des Kantons Freiburg sei durch den Bundesrat genehmigt worden. In seinem Bericht zu dieser bundesrätlichen Genehmigungsentscheidung halte das ARE fest, dass die vom Kanton Freiburg gewählte und in den Richtplan aufgenommene Bauzonendimensionierung mit der vom Kanton Freiburg verabschiedeten Strategie übereinstimme und den Bedarf der nächsten 15 Jahre abdecke.

### **E. 2.4**

Im angefochtenen Urteil stützt die Vorinstanz ihre Begründung ganz wesentlich darauf ab, dass die Gemeinde Düdingen über (zu) grosse Baulandreserven verfügt und deshalb kein Bedarf an der Ausweitung der Bauzone durch Einzonungen bestehe. Auch in Bezug auf die Einzonung des streitbetreffenen Grundstücks spielt der mangelnde Bedarf in den nächsten 15 Jahren eine wesentliche Rolle bei der Begründung, weshalb eine solche nicht in Frage komme. Diese Ausführungen sind zwar durchaus plausibel, doch sind sie letztlich nicht belegt. So finden sich namentlich keine Berechnungen der Gemeinde zur erwarteten Bevölkerungsentwicklung und des daraus abgeleiteten Bauzonenbedarfs in den Akten. Dies mag darin begründet sein, dass der Bauzonenbedarf noch unter dem alten kantonalen Richtplan errechnet worden war und die Ortsplanung mit Ausnahme namentlich der Zonen-Zuteilung des streitbetreffenen Grundstücks genehmigt ist. Im Genehmigungsentscheid des RUBD 2016 wird auf diese Berechnungen der Gemeinde Bezug genommen, in dem Sinne, dass diese korrekt seien. Zu jenem Zeitpunkt gab es für die Beschwerdeführer noch keinen Anlass, diesen anzufechten, da die Nicht-Genehmigung der Einzonung des streitbetreffenen Grundstücks sich auf das damals bestehende und mit dem neuen kantonalen Richtplan abgeschafften Bauzonenmoratorium stützte. Es ist zudem festzuhalten, dass die mangelnde Erhebung des Bauzonenbedarfs von der Gemeinde eingeräumt wird; so weist sie in ihrer Beschwerdeantwort an das Bundesgericht ausdrücklich darauf hin, die unausgeschöpften Nutzungsmöglichkeiten im überbauten Gebiet seien noch nicht ermittelt worden. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass auch Art. 15 Abs. 4 lit. b BGG, der eine konsequente Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven sicherstellen will, auf den Planungshorizont von 15 Jahren ausgerichtet ist. Wenn jedoch

das Potenzial der inneren Nutzungsreserven unklar ist und der zusätzliche Bauzonenbedarf nicht ausgewiesen wird, genügt der ermittelte Sachverhalt nicht, um darauf gestützt einen mangelnden Bedarf an zusätzlichem Bauland während des Planungshorizonts von 15 Jahren (Art. 15 Abs. 1 und Abs. 4 lit. b RPG) zum tragenden Argument zu machen, das streitbetroffene Grundstück könne nicht einzonzont werden. Worauf sich die Vorinstanz stützt, wenn sie festhält, eine kompakte Siedlungsentwicklung des regionalen Zentrums des Sensebezirks lasse sich bei konsequenter Mobilisierung der inneren Nutzungsreserve auch ohne Beanspruchung der strittigen Fruchtfolgefläche erreichen, ist nicht ersichtlich. Ohne dass der Bauzonenbedarf für die nächsten 15 Jahre ausgewiesen ist, kann nicht darüber entschieden werden, ob Einzonungen vorzunehmen sind und welche Grundstücke davon betroffen sein werden.

Die Beschwerdeführer haben gestützt auf den Bericht der Gemeinde "Immobilienstrategie 2030", wonach bis 2027 ein Bevölkerungswachstum von 1400 Personen erwartet wird, mit eigenen Berechnungen anhand der Technischen Richtlinien Bauzonen des UVEK dargelegt, dass das bestehende Bauland den zu erwartenden Bedarf nicht decken dürfte. Sie kommen auf einen zu erwartenden Bedarf von über 25 ha, weshalb die Baulandreserven von 7.5-10 ha für die nächsten 15 Jahre ( Art. 15 Abs. 1 RPG ) ihrer Ansicht nach offensichtlich nicht reichen würden. Zudem weisen sie darauf hin, dass die Gemeinde Düdingen (zusammen mit der Gemeinde Tafers) im genehmigten Richtplan des Kantons als Regionalzentrum des Sensebezirks ausgewiesen ist und es Ziel des Richtplans ist, die Regionalzentren zu stärken und strategisch zu entwickeln.

Der Umstand, dass grosse Baulandreserven bestehen, genügt jedenfalls für sich nicht, um Einzonungen - und sei es selbst von Fruchtfolgeflächen wie beim streitbetroffenen Grundstück - von vornherein auszuschliessen. Den Nachweis, dass die Voraussetzungen für eine Neueinzonung erfüllt sind, hat zudem das planende Gemeinwesen zu erbringen (vgl. Art. 47 RPV ; BGE 146 II 289 E. 6.2 und 6.3; Urteil 1C\_105/2018 vom 18. Dezember 2018 E. 4; Botschaft vom 20. Januar 2010 zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, BBl 2010 1049, 1074). Entgegen dem Eindruck, den die Ausführungen der Vorinstanz vermitteln, ist es daher nicht an den Beschwerdeführern, den Bauzonenbedarf und die Notwendigkeit der Einzonung ihres Grundstücks im Rahmen des Planungshorizonts von 15 Jahren ( Art. 15 Abs. 1 und 4 lit. b RPG ) abzuklären. Die Berücksichtigung des Bauzonenbedarfs im genehmigten kantonalen Richtplan gestützt auf Art. 8a Abs. 1 lit. d in Verbindung mit Art. 15 RPG entbindet die Gemeinde nicht davon, die Bauzonen in ihrer Nutzungsplanung parzellengenau und gestützt auf den ausgewiesenen Bedarf für 15 Jahre festzulegen ( Art. 15 Abs. 1 RPG ). Dabei kann Land neu einer Bauzone zugewiesen werden, wenn die Voraussetzungen von Art. 15 Abs. 4 RPG kumulativ erfüllt werden (Urteil 1C\_444/2018 vom 3. Juli 2019 E. 5.2); es genügt insbesondere nicht, wenn mit einer Zuweisung bloss die Vorgaben des Richtplans ( Art. 15 Abs. 4 lit. e RPG ) umgesetzt werden.

## **E. 2.5**

Aufgrund der in den Akten liegenden Dokumente konnte die Vorinstanz somit nicht darauf schliessen, dass die Baulandreserve und die konsequente Mobilisierung der erheblichen Nutzungsreserven den Verzicht auf Einzonungen rechtfertigen können; denn weder wurde abgeklärt, welches Potenzial durch die Verdichtung in den bestehenden Bauzonen zu erreichen wäre noch ist aus den Akten ersichtlich, mit welchem Bevölkerungswachstum die Gemeinde rechnet bzw. von welchem Bedarf sie ausgeht. Unklar ist, ob die bestehenden

Bauzonen den Bauzonenbedarf der nächsten 15 Jahre abzudecken vermögen, was bundesrechtlich durch Art. 15 Abs. 1 und 4 lit. b RPG verlangt ist. Erst anhand dieser Angaben kann eruiert werden, ob zusätzliche Einzonungen erforderlich sind. Wären solche erforderlich, hätte die Gemeinde anhand einer umfassenden Interessenabwägung zudem aufzuzeigen, ob das streitbetreffene oder (auch) andere Grundstücke einzuzonen sind (vgl. zum Ganzen auch Urteil 1C\_442/2019 vom 17. Juni 2020 E. 2). Der rechtserhebliche Sachverhalt wurde offensichtlich unvollständig im Sinne von Art. 105 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 97 Abs. 1 BGG festgestellt (vgl. vorne E. 1.3). Dies führt zur Gutheissung der Beschwerde.

### **E. 3**

Es erübrigt sich daher, auf die weiteren Rügen einzugehen. Die Beschwerde erweist sich als begründet und ist gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid muss aufgehoben werden. Die Sache geht zurück an das Kantonsgericht zur weiteren Behandlung.

Das Kantonsgericht wird die Kosten und Entschädigungen der vorinstanzlichen Verfahren neu zu verlegen haben ( Art. 67 und Art. 68 Abs. 5 BGG ).

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Gerichtskosten zu erheben ( Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG ). Die Gemeinde Düdingen hat den anwaltlich vertretenen Beschwerdeführern eine angemessene Parteientschädigung für das bundesgerichtliche Verfahren zu bezahlen (vgl. Art. 68 BGG ).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.