

# FR\_GERICHTE 602 2014 130 vom 21. April 2016

FR Kantonsgericht, 2016-04-21, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_602\\_2014\\_130](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2014_130)

FR: FR\_GERICHTE 602 2014 130 du 21 avril 2016

IT: FR\_GERICHTE 602 2014 130 del 21 aprile 2016

## Regeste

Entscheid des II. Verwaltungsgerichtshofes des Kantonsgerichts | Raumplanung und Bauwesen

## Erwägungen

### E. 1

Heisst das Bundesgericht eine Beschwerde gut, entscheidet es gemäss Art. 107 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) in der Sache selbst oder weist diese zu neuer Beurteilung an die Vorinstanz zurück. Es kann die Sache auch an die Behörde zurückweisen, die als erste Instanz entschieden hat. Die Behörde, an welche die Sache zurückgewiesen wird, ist an die rechtlichen Erwägungen im Rückweisungsentscheid gebunden. Dabei beschlägt die Verbindlichkeit sowohl Punkte, bezüglich deren keine Rückweisung erfolgt (die also „definitiv“ entschieden wurden), wie auch diejenigen Erwägungen, welche den Rückweisungsauftrag umschreiben. Setzt sich die Rückweisungsinstanz, im vorliegenden Fall das Kantonsgericht, über die verbindlichen Erwägungen des bundesgerichtlichen Urteils hinweg, liegt eine Rechtsverweigerung vor, was ohne weiteres zur Aufhebung des zweiten Entscheids führt (MEYER/DORMANN, in: Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 2. Auflage, 2011, Art. 107 N. 18).

### E. 2

Vorliegend streitig und zu prüfen ist, ob die RUBD die Einzonung im Gebiet C. \_\_\_\_\_ und den Art. 22 PBR zu Recht von der Genehmigung ausgenommen hat. a) Mit der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Teilrevision des Raumplanungsgesetzes soll die Zersiedelung eingedämmt und das Kulturland besser geschützt werden. Der Siedlungsbereich soll kompakt sein und die Siedlungsentwicklung nach innen gelenkt werden. Mit der inneren Siedlungsentwicklung soll die Verdichtung gefördert und das Bauland besser ausgenutzt werden (Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010, in: BBl 2010 1049 ff., S. 1056). Die Revision legt das Schwergewicht auf den kantonalen Richtplan als zentrales Koordinations- und Steuerungsinstrument der Kantone. Die Siedlungsentwicklung wird daher künftig verstärkt über den kantonalen Richtplan gesteuert. Dieser hat aufzuzeigen, wie gross die Siedlungsfläche insgesamt und ihre räumliche Verteilung im Kanton sein soll und wie Siedlungserweiterungen regional abgestimmt werden sollen (Botschaft, a.a.O., S. 1056). Relevant sind die mittel- und Kantonsgericht KG Seite 4 von 7 längerfristigen Entwicklungsvorstellungen, also solche, die über einen Planungshorizont von 15 Jahren hinausgehen (Botschaft, a.a.O., S. 1070). Damit gewinnt das regionale Element gemäss Bundesrecht noch mehr an Bedeutung (vgl. bereits zum alten Recht Urteil BGer 1C\_15/2013 vom 9. August 2013). Entsprechend legt Art. 15 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG; SR 700) fest, dass Lage und Grösse der Bauzonen über die Gemeindegrenze hinaus

abzustimmen sind. Dabei sind die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu befolgen. Insbesondere sind die Fruchtfolgefleichen zu erhalten sowie Natur und Landschaft zu schonen. Die Bauzonen der Gemeinden sind strikte an die Vorgaben des Richtplans gebunden, was sich wiederum aus Art. 8a Abs. 1 lit. d RPG ergibt. b) Der Richtplan hat also bezüglich Bauzonendimensionierung und regionaler Verteilung der Bauzonen einen entscheidenden Charakter. Dem entsprechen auch die Übergangsbestimmungen. Solange der an die Anforderungen des teilrevidierten RPG angepasste kantonale Richtplan durch den Bundesrat nicht genehmigt ist, darf im Kanton die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen insgesamt nicht vergrössert werden (Art. 38a Abs. 2 RPG). Es gibt damit ein zeitlich begrenztes Moratorium für die Gesamtfläche der Bauzonen im Kanton (Botschaft, a.a.O., S. 1078). Neueinzonungen sind nur möglich bei Auszonungen gleicher Fläche. Die Übergangsfrist zur Anpassung des Richtplans dauert fünf Jahre (Art. 38a Abs. 1 RPG). Erfolgt die Richtplananpassung in kürzerer Zeit als 5 Jahren, entfällt das Moratorium früher. Dauert die Anpassung länger, bleibt das Moratorium länger bestehen. Das Bundesgericht hat sich in BGE 141 II 393 und im Urteil 1C\_365/2015 vom 9. Dezember 2015 mit der Auslegung des Übergangsrechts und der Anwendbarkeit von Art. 38a Abs. 2 RPG befasst. Es hat zusammenfassend das Folgende erwogen: Gemäss Art. 38a RPG dürfe die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen ab dem Inkrafttreten der Revision am 1. Mai 2014 bis zur Genehmigung der Richtplananpassung nicht zunehmen, weshalb grundsätzlich alle Einzonungen, die bis zum 1. Mai 2014 nicht rechtskräftig geworden seien, kompensiert werden müssen. Der Gesetzgeber habe in Art. 38a RPG bewusst griffige Übergangsbestimmungen geschaffen. Diese könnten in der Verordnung präzisiert, nicht aber abgeändert werden (Urteil BGer 1C\_365/2015 vom 9. Dezember 2015 E. 4.2). Der Gesetzgeber sei davon ausgegangen, dass die Bauzonen in zahlreichen Kantonen überdimensioniert und das geltende Recht lückenhaft sei; insbesondere fehlten klare Vorgaben zur Entwicklung und Begrenzung des Siedlungsgebiets in den kantonalen Richtplänen. Die Kantone müssten daher ihre Richtpläne anpassen, um insbesondere die Grösse der Siedlungsfläche insgesamt und ihre Verteilung im Kanton zu bestimmen, eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen zu bewirken und sicherzustellen, dass die Bauzonen den Anforderungen von Art. 15 RPG entsprechen (Art. 8a Abs. 1 RPG). Wo dies nicht der Fall sei, seien Rückzonungen erforderlich (Art. 15 Abs. 2 RPG). Es bestehe ein gewichtiges öffentliches Interesse daran, dass die rechtskräftigen Bauzonen der Kantone während der Übergangsfrist nicht noch vergrössert würden, um die Anpassung der Richtpläne und allenfalls gebotene Rückzonungen nicht negativ zu präjudizieren. Es würden deshalb zwingende Gründe für die sofortige Anwendung von Art. 38a Abs. 2 RPG sprechen (vgl. BGE 141 II 393 E. 3; Urteil BGer 1C\_365/2015 vom 9. Dezember 2015 E. 4.3.1). Art. 52a Abs. 1 RPV sei im Lichte von Art. 38a Abs. 2 RPG restriktiv auszulegen. Grundsätzlich finde das Moratorium auf alle Einzonungen Anwendung, die am 1. Mai 2014 noch nicht Kantonsgericht KG Seite 5 von 7 rechtskräftig gewesen seien, jedenfalls wenn über sie noch nicht kantonal letztinstanzlich entschieden worden sei. Ausgenommen seien nur Beschwerden, die nicht zu einer materiellen Überprüfung der Einzonungen führten, sei es aufgrund ihrer Anträge, ihrer Rügen (z.B. wenn ausschliesslich Verfahrensmängel gerügt würden), weil sie mutwillig erhoben worden seien oder darauf aus anderen Gründen nicht einzutreten sei (Urteile BGer 1C\_365/2015 vom 9. Dezember 2015 E. 4.4 und 1C\_197/2015 vom 2. Februar 2016 E. 2.4). c) Das RPG verlangt die Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet. Die Nutzungspläne, welche die zulässige Nutzung des Bodens ordnen, unterscheiden vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen (Art. 14

RPG). Das für die Überbauung bestimmte Land ist einer Bauzone (Art. 15 RPG) zuzuweisen. Das ausserhalb der Bauzonen gelegene Areal ist Landwirtschaftszonen (Art. 16 RPG) und allenfalls Schutzzonen (Art. 17 RPG) zuzuteilen, soweit es nicht als Wald nach der Forstgesetzgebung des Bundes geschützt ist (Art. 18 Abs. 3 RPG; Art. 43 des kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 [RPBG, SGF 710.1]; BGE 122 II 326 E. 4a). Das kantonale Recht kann weitere Nutzungszonen vorsehen (Art. 18 Abs. 1 RPG). Dabei darf jedoch die Grundordnung, das heisst die Unterteilung von Baugebiet und Nichtbaugebiet, nicht vereitelt werden. Die Nutzungszonen gehören somit für die zugelassene Nutzung entweder einer Bauzone oder einer Nichtbauzone an. Zwischenzonen sind ausgeschlossen. Dies gilt auch für die Zonen nach Art. 18 RPG (BGE 116 Ib 377 E. 2a). Diese ergänzen die Hauptnutzungsarten des RPG (Bau-, Landwirtschafts-, Schutzzonen), damit keine „weissen Flecken“ im Zonenplan entstehen. Die weiteren Zonen nach Art. 18 RPG können die übrigen Zonen auch überlagern. Immer aber sind die Zonen nach Art. 18 RPG bezüglich möglicher baulicher Nutzung entweder Bauzone oder Nichtbauzone. Dabei gilt Folgendes: Lässt die Hauptbestimmung einer Zone regelmässig Bautätigkeiten zu, welche weder mit bodenerhaltenden Nutzungen (vorab der Landwirtschaft) verbunden noch sonst wie von ihrer Bestimmung her auf einen ganz bestimmten Standort angewiesen sind, so liegt von Bundesrechts wegen eine Bauzone vor, für welche die Kriterien des Art. 15 RPG gelten (Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, herausgegeben vom Bundesamt für Raumplanung, 1981, Art. 18 N. 2). d) Das RPG kennt das Konzentrationsprinzip, wonach die baulichen Tätigkeiten grundsätzlich in einem bestimmten Gebiet zusammengefasst werden. Daraus folgt der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet. Das Prinzip gilt jedoch nicht absolut, so ist es beispielsweise zulässig, innerhalb der Bauzone kleine Nichtbauzonen auszuscheiden, wenn dies aus besonderen und gewichtigen Gründen angezeigt ist. Kleinbauzonen ausserhalb des Baugebietes aber fördern die Zersiedelung. Sie sind deshalb nicht nur unzweckmässig, sondern grundsätzlich nicht zulässig (FLÜCKIGER/GRODECKI, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, 2009, Art. 15 N 29). Eine Ausnahme von diesem Grundsatz kann aber aus besonderen Gründen gerechtfertigt sein. So sieht Art. 33 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) vor, dass zur Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen besondere Zonen nach Art. 18 RPG, insbesondere sogenannte Weiler- oder Erhaltungszonen, festgesetzt werden können. Als Kleinsiedlung gilt dabei eine als geschlossene Einheit in Erscheinung tretende Baugruppe von mindestens fünf bis zehn bewohnten Gebäuden in offener oder geschlossener Bauweise. Diese Kleinsiedlung muss eine gewisse Stützpunktfunktion erfüllen und von der Hauptsiedlung räumlich klar getrennt sein (BGE 119 Ia 300 E. 3a). Diese Kleinbauzonen müssen im kantonalen Richtplan festgesetzt werden. Kantonsgericht KG Seite 6 von 7 Abgesehen von diesen Kleinsiedlungen nach Art. 33 RPV sind Kleinbauzonen zulässig, wenn sie keine zusätzliche Streubauweise ermöglichen, sondern einzig eine geringfügige Erweiterung bereits bebauten Gebiets oder die massvolle Erweiterung bestehender Bauten sind, wenn diese auf einer sachlich vertretbaren Interessenabwägung beruht (Urteile BGer 1C\_374/2011 vom 14. März 2012 E. 3, 1C\_118/2011 vom 15. September 2011 E. 4.3 und 1A.271/2005 vom 26. April 2006 E. 3.1; BGE 124 II 391 E. 3.a).

### **E. 3**

a) Das PBR regelt die Reitsportzone in Art. 22. Es bestimmt, dass die Reitsportzone für sportliche Aktivitäten im Zusammenhang mit Pferden bestimmt ist und dass die Vorschriften anhand eines Konzeptes in einem DBP festzulegen sind. Charakteristisch für

die Reitsportzone gemäss Art. 22 PBR ist demnach nicht die landwirtschaftliche Nutzung, sondern die nichtlandwirtschaftliche Gewerbenutzung. Dass die baulichen Massnahmen im Zentrum stehen, äussert sich bereits daran, dass die Ausarbeitung eines Detailbebauungsplans für dieses Gebiet verlangt wird. In diesem Sinne ist die geplante Reitsportzone eine beschränkte Bauzone. Im Richtplan wie auch im Zonennutzungsplan vom 20. April 2011 ist die Reitsportzone denn auch nicht dem Bereich Landschaft, sondern dem Bereich Siedlung zugewiesen. Damit handelt es sich bei der Reitsportzone gemäss Art. 22 PBR um eine Bauzone im Sinne des RPG. Auch das Bundesgericht hält im Urteil 1C\_234/2014 vom 6. Oktober 2014 fest, dass es sich bei der hier neu zu schaffenden Reitsportzone zwar nicht um eine Bauzone im Sinne von Art. 15 RPG handle, sondern um eine Sondernutzungszone im Sinne von Art. 18 RPG. Da die Zone nach dem neuen Art. 22 PBR sportlichen Aktivitäten im Zusammenhang mit Pferden vorbehalten ist, sei sie aber dennoch eine beschränkte Bauzone (E. 2.3). An diese rechtlichen Erwägungen des Bundesgerichts ist das Kantonsgericht gebunden. Auf die ins Leere stossende Argumentation des Beschwerdeführers ist entsprechend nicht weiter einzugehen. b) Der Richtplan des Kantons Freiburg ist am 1. Juli 2002 in Kraft getreten. Seither wurden diverse Änderungen verabschiedet, an die Anforderungen der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Teilrevision des RPG wurde der kantonale Richtplan aber noch nicht angepasst. Damit dürfen entsprechend der Übergangsbestimmungen von Art. 38a RPG Bauzonen nur noch gegen entsprechende Kompensation ausgeschieden werden, da die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen des Kantons während der fünfjährigen Übergangsfrist insgesamt nicht vergrössert werden darf. Stichtag ist das Datum des Inkrafttretens der RPG-Teilrevision, d.h. der 1. Mai 2014. Einzonungen, die bis zu diesem Zeitpunkt nicht rechtskräftig geworden sind, müssen daher grundsätzlich kompensiert werden. Dabei ist festzuhalten, dass das Bundesgericht betreffend den Kanton Freiburg ausdrücklich festhält, dass dessen Baulandreserven deutlich überdimensioniert seien (BGE 141 II 393 E. 3). Die vorliegende Reitsportzone unter das Moratorium fallen zu lassen rechtfertigt sich auch deshalb, als dass solche Zonen einen regionalen oder gar überregionalen Aspekt beinhalten. In Anbetracht dessen, dass das neue Raumplanungsgesetz gerade die koordinierte Raumentwicklung auf dem gesamten Kantonsgebiet fördern soll, macht es Sinn, derartige Reitsportzonen in diese neu zu erarbeitende kantonale Planung miteinzubeziehen und deren Schaffung nicht einzig den Gemeindebehörden zu überlassen. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf das im Raumplanungsrecht zu beachtende Konzentrationsgebot (vgl. dazu auf Gemeindeebene auch BGE 141 II 50 E. 2.5 und 2.6). c) Aus dem Zonennutzungsplan vom 20. April 2011 geht hervor, dass die Einzonung im Gebiet C.\_\_\_\_\_ einen Teil der Parzelle Nr. 991 erfasst. Gemäss einem Auszug aus dem Kantonsgericht KG Seite 7 von 7 Grundbuchamt des E.\_\_\_\_\_ umfasst die Parzelle Nr. 991 insgesamt 50'801 m<sup>2</sup>. Welcher Teil genau eingezont werden soll, ist aber ungewiss (vgl. auch Urteil BGer 1C\_234/2014 vom 6. Oktober 2014 E. 2.4). Für den vorliegenden Fall kann diese Frage indessen offen bleiben. Entscheidend ist allein, dass mit der Ortsplanungsrevision – insbesondere mit der Erweiterung der Bauzone in H.\_\_\_\_\_ – insgesamt zwei Hektaren Land neu eingezont wurden (Planungsbericht S. 11, 21). Für diese Fläche wurde keine Kompensation in dem Sinne vorgesehen, als dass Land in der gleichen Fläche ausgezont worden wäre. Dies war zwar bis zum Urteil des Kantonsgerichts vom 18. März 2013 (602 2013 53) auch nicht erforderlich. Seit dem Inkrafttreten der Teilrevision des RPG per 1. Mai 2014 wird nun aber zwingend vorgeschrieben, dass Neueinzonungen nur bei Auszonungen gleicher Fläche möglich sind. Stichtag ist das Datum des

Inkrafttretens der RPG- Teilrevision. Einzonungen, die bis zu diesem Zeitpunkt (1. Mai 2014) nicht rechtskräftig geworden sind, müssen daher gemäss dem Bundesgericht kompensiert werden. d) Für den vorliegenden Fall ist zusammenfassend festzustellen, dass für die im Gebiet C. \_\_\_\_\_ vorgesehene Zone, welche den Charakter einer beschränkten Bauzone aufweist, keine Auszonung in der gleichen Fläche vorgenommen wurde. In Anwendung von Art. 38a RPG und Art. 52a RPV können die Einzonung im Gebiet C. \_\_\_\_\_ und Art. 22 PBR deshalb nicht genehmigt werden. Der Genehmigungsentscheid der RUBD vom 25. Februar 2013 ist demnach zu bestätigen und die vorliegende Beschwerde abzuweisen.

#### **E. 4**

Bei diesem Verfahrensausgang gilt der Beschwerdeführer als unterliegende Partei und es sind ihm die Gerichtskosten von CHF 2'500.- aufzuerlegen (Art. 131 des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege [VRG; SGF 150.1]). Die RUBD hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 139 VRG). Der Hof erkennt: I. Die Beschwerde wird abgewiesen. II. Es werden Gerichtskosten in der Höhe von CHF 2'500.- zu Lasten von A. \_\_\_\_\_ erhoben. III. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen. IV. Zustellung. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen ab Zustellung Beschwerde beim Bundesgericht, Lausanne, eingereicht werden. Gegen die Festsetzung der Höhe der Verfahrenskosten ist die Einsprache an die Behörde, die entschieden hat, zulässig, sofern nur dieser Teil des Entscheides angefochten wird (Art. 148 VRG). Freiburg, 21. April 2016/dki Präsident Gerichtsschreiberin-Berichterstatterin Kantonsgericht KG Seite 8 von 1

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