

FR_GERICHTE 602 2015 114 vom 7. März 2017

FR Kantonsgericht, 2017-03-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2015_114

FR: FR_GERICHTE 602 2015 114 du 7 mars 2017

IT: FR_GERICHTE 602 2015 114 del 7 marzo 2017

Regeste

Entscheid des II. Verwaltungsgerichtshofes des Kantonsgerichts | Raumplanung und Bauwesen

Erwägungen

E. 1

Das Kantonsgericht ist zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (Art. 88 Abs.

E. 3

Genehmigung von Richtplangebietten: Die Gemeinde beantragt namentlich, dass die Richtplangebiete R1d, R2a I und R2a II im Nutzungsrichtplan genehmigt werden müssten. a) Hinsichtlich des Richtplangebietes R1d ist folgendes auszuführen: Das Amt für Umwelt hat in seinem Gutachten vom 29. Januar 2014 diesbezüglich insbesondere ausgeführt, dass gemäss dem Nutzungsrichtplan in der Grundwasserschutzzone S2 der Fassung von Elswil eine Wohnzone niedriger Dichte vorgesehen sei. Solange die Fassung zu Trinkwasserzwecken genutzt werde, sei eine Einzonung in diesem Bereich jedoch nicht möglich. Dieser technischen Begutachtung hat sich das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) in seinem

Kantonsgericht KG Seite 4 von 16 Gesamtgutachten vom 25. März 2015 angeschlossen; es empfahl somit ebenfalls, in diesem Richtplangebiet keine Einzonung vorzusehen, solange die Fassung zu Trinkzwecken genutzt wird. Entsprechend dieser technischen Einschätzung stellte auch die RUBD im angefochtenen Entscheid fest, dass gemäss dem Gutachten des Amtes für Umwelt das Richtplangebiet R1d auf der Parzelle Art. 2173 zum Teil im Bereich einer Grundwasserschutzzone S2 liege. Folglich dürfe keine Einzonung dieses Richtplangebietes vorgesehen werden, solange die Fassung zu Trinkzwecken genutzt werde. In Ziff. V.2 des Entscheides schloss die RUBD, dass die Richtplangebiete R2a I, R2a II und R7 im Nutzungsrichtplan nicht genehmigt werden; das Richtplangebiet R1d fand in diesem Zusammenhang keine Erwähnung. Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, wieso die Gemeinde in ihrer Beschwerde beantragt, dass das Richtplangebiet R1d im Nutzungsrichtplan genehmigt werden müsse. Diesem Antrag hat doch die RUBD – wie sich bereits aus den erwähnten Formulierungen im angefochtenen Entscheid deutlich ergibt – entsprochen; aufgrund der Genehmigung des Richtplangebietes R1d wurde diesbezüglich auf dem Nutzungsrichtplan auch kein entsprechender (negativer) Vermerk angebracht. Vielmehr etablierte doch die RUBD im angefochtenen Entscheid einzig die Auflage, dass keine Einzonung (auf der Ebene der Nutzungsplanung) dieses Richtplangebietes vorgenommen werden darf, solange die Fassung zu Trinkzwecken genutzt wird. Da die RUBD dem Antrag der Gemeinde betreffend das Richtplangebiet R1d

mit dem angefochtenen Entscheid bereits entsprochen hat, ist die Gemeinde diesbezüglich nicht beschwert bzw. verfügt sie über kein schützenswertes Interesse. Auch hat die Gemeinde zur Begründung ihres Antrags im Wesentlichen einzig ausgeführt, dass die fragliche Parzelle Art. 2173 sehr wohl eingezont werden könne, jedoch mit der Auflage, dass erst dann gebaut werden könne, wenn die Fassung nicht mehr zu Trinkwasserzwecken genutzt wird. Aus dieser Begründung ergibt sich nicht mit der genügenden Klarheit, dass sich die Gemeinde, welche von einem sachkundigen Rechtsanwalt vertreten wird, entgegen ihrem klaren Antrag (auch) gegen die vorerwähnte Auflage richten möchte, so dass dies vorliegend nicht weiter zu prüfen ist. Auf die Rügen betreffend das Richtplangebiet R1d ist folglich nicht einzutreten. Schliesslich wird diesbezüglich aber der Vollständigkeit halber auch auf die nachfolgenden Erwägungen betreffend die Richtplangebiete R2a I und R2a II hingewiesen. b) Hinsichtlich der Richtplangebiete R2a I und R2a II ergibt sich folgendes: aa) Die RUBD hat bezüglich dieser Richtplangebiete im angefochtenen Entscheid insbesondere ausgeführt, dass der von der Gemeinde angenommene Nutzungsrichtplan grossflächige Erweiterungen der Bauzonen mit Wohnnutzung in Wünnewil vorsehe. Es handle sich hauptsächlich um die vier Richtplangebiete R2a I und R2a II sowie R2c und R2d, welche auf Fruchtfolgeflächen (FFF) liegen. Gestützt auf das Gesamtgutachten des BRPA schloss die RUBD, dass die künftige Entwicklung des Sektors Wünnewil in den gänzlich von der Bauzone und den Verkehrsflächen umschlossenen Richtplangebieten R2c und R2d vorzusehen sei. Diese seien im Vergleich zu den Gebieten R2a I und R2a II besser zum Dorfkern gelegen und befänden sich in einem Bereich der Landwirtschaftszone, welcher weniger Kontinuität aufweise. Gestützt darauf hat die RUBD zwar die Richtplangebiete R2c und R2d genehmigt, nicht aber die zwei Richtplangebiete R2a I und R2a II. bb) Die Gemeinde beantragt in ihrer Beschwerde, dass die Richtplangebiete R2a I und R2a II im Nutzungsrichtplan zu genehmigen seien. Sie begründet dies im Wesentlichen damit,

Kantonsgericht KG Seite 5 von 16 dass es sich beim Richtplangebiet R2a um eine bestehende Siedlung handle, die weiter ausgebaut werden solle. Das Gebiet eigne sich wegen seiner Nähe zum Dorfzentrum Wünnewil und der leichten Südhanglage perfekt für Wohnbauten. Die Siedlung werde mit einem Damm entlang der Autobahn vor Lärm geschützt, und eine mögliche Problematik mit Oberflächenregenwasser könne durch entsprechende Schutzmassnahmen (Retention) gelöst werden. Ferner habe sich keines der konsultierten Ämter gegen die erwähnten Richtplangebiete ausgesprochen. Das BRPA habe jedoch im Gesamtgutachten sachverhaltswidrig festgestellt, dass die Richtplangebiete R2a I und R2a II zu weit vom Bahnhof Wünnewil entfernt lägen und nicht optimal an den öffentlichen Verkehr angeschlossen seien. Auch habe das BRPA fälschlicherweise geltend gemacht, dass nordöstlich der Richtplangebiete ein Sektor zu erhaltender Ressourcen bestehe, und deshalb verlangt, dass sich die Gemeinde im erläuternden Bericht zur Frage der Materialausbeutung äussere. Die Gemeinde habe sodann in ihrem Bericht vom 8. Mai 2015 zuhanden der BRPA namentlich aufgezeigt, dass diese Einschätzung bezüglich des Materialabbaus nicht zutrefte; der Sachplan Materialabbau liege östlich der Richtplangebiete R2a I und R2a II. Ebenso habe die Gemeinde belegt, dass die Einschätzung des BRPA betreffend die Entfernung der Richtplangebiete vom Bahnhof Wünnewil und den Anschluss an den öffentlichen Verkehr falsch seien. Die Gemeinde trägt weiter vor, dass ein öffentliches Interesse an der beantragten Einzonung bestehe; die Gemeinde könne damit ihre Strategie und Entwicklung raumplanerisch weiterführen. Auch stünden die Richtplangebiete R2c und R2d im Privateigentum. Die Gemeinde werde bei

einer Nichtgenehmigung der Richtplangebiete R2a I und R2a II von diesen Grundeigentümern abhängig und verliere ihre Handlungsfähigkeit. Ferner habe sie den Raumbedarf an Bauland dem BRPA bereits im Dezember 2013, vor Inkrafttreten des Moratoriums für neue Bauzonen, zur Vorprüfung eingereicht, was die RUBD jedoch nicht berücksichtigt habe. Insgesamt habe damit das BRPA bzw. die RUBD den Sachverhalt unrichtig und unvollständig festgestellt. Das Vorgehen verletze das Prinzip der Gemeindeautonomie. Die RUBD habe ihr Ermessen missbraucht bzw. überschritten. Auch werde der Grundsatz der Rechtsgleichheit verletzt und der Entscheid erweise sich als willkürlich. cc) Zu diesen Rügen betreffend die Richtplangebiete R2a I und R2a II ist folgendes festzustellen: Die Raumplanung wird nach Art. 11 RPBG ausgeführt als a) Kantonalplanung, b) Regionalplanung und c) Ortsplanung. Hinsichtlich der Kantonalplanung ist bereits in Art. 8 ff. RPG angelegt, dass jeder Kanton einen Richtplan erstellen muss. Der kantonale Richtplan ist für die Behörden – namentlich für die Kantons- und Gemeindebehörden – verbindlich (siehe Art. 9 Abs. 1 RPG und Art. 18 Abs. 1 RPBG). Hinsichtlich der Kantonal-, Regional- und Ortsplanung besteht eine Stufenordnung: Die Regionalplanung ist der Kantonalplanung untergeordnet, d.h., sie muss mit der Kantonalplanung im Einklang sein (vgl. hierzu Art. 23 ff. RPBG). Die Ortsplanung, d.h. die Planung des Gemeindegebiets, ist sowohl der Kantonalplanung als auch der Regionalplanung untergeordnet. Dies ergibt sich namentlich aus Art. 34 RPBG. Dieser bestimmt, dass die Gemeinde, welche für die Planung des Gemeindegebietes zuständig ist, verpflichtet ist, einen Ortsplan zu erstellen, der sich an den kantonalen Richtplan sowie ggf. an die regionale Richtplanung hält (Abs. 1 und 2). Der von der Gemeinde auszuarbeitende Ortsplan enthält insbesondere auch das (kommunale) Richtplandossier (Art. 39 Abs. 1 lit. a RPBG). Laut Art. 40 RPBG legt das Richtplandossier die Entwicklungsziele der Gemeinde und deren zukünftige territoriale Gestaltung fest. Es besteht aus einem Gemeinderichtplan und dem Erschliessungsprogramm. Der Gemeinderichtplan bestimmt

Kantonsgericht KG Seite 6 von 16 nach Art. 41 RPBG die Ziele mindestens in den Bereichen der Bodennutzung, der Bodenressourcen, der Mobilität, der Landschaften und Geotope und der Energie. In verfahrensrechtlicher Hinsicht muss der Gemeinderichtplan gemäss Art. 79 RPBG vom Gemeinderat angenommen werden. Laut Art. 80 Abs. 1 RPBG genehmigt und prüft sodann die RUBD den Gemeinderichtplan. Mit dieser Genehmigung wird der Gemeinderichtplan für die Gemeinde- und Kantonsbehörden verbindlich (Art. 81 Abs. 1 RPBG). Da die Ortsplanung insbesondere auch den Gemeinderichtplan umfasst, und da sich diese wie aufgezeigt an die kantonale und ggf. an die regionale Richtplanung halten muss, muss selbstredend auch der Gemeinderichtplan dem kantonalen Richtplan und ggf. den regionalen Richtplänen entsprechen, was – wie erwähnt – von der RUBD anlässlich der Genehmigung sicherzustellen ist. Das Bundesgericht hat mit Blick auf die am 1. Mai 2014 in Kraft getretene Revision des RPG festgestellt, dass die bis dahin geltenden kantonalen Richtpläne – aufgrund der notorischen Überdimensionierung von Bauzonen – nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprechen, die den Bedarf an Bauzonen definieren. So würde bei Anwendung des neuen Art. 15 Abs. 2 RPG, welcher fordert, dass überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind, jede neue Einzonung diese Problematik verschärfen und die zusätzliche Rückzonung einer gleichwertigen Fläche notwendig machen. Dies gelte insbesondere für den Kanton Freiburg, wo die unüberbauten Bauzonen – auch ohne Berücksichtigung der Verdichtungsmöglichkeiten auf bereits überbauten Grundstücken – grösser sind als der voraussichtliche Bedarf bis 2030. Das Bundesgericht schloss demnach, dass der kantonale Richtplan hinsichtlich des Bauzonenbedarfs veraltet ist, und dass

namentlich Lage und Grösse der Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen sind (BGE 141 II 393 / Pra 2016 52 493 E. 3 mit Hinweisen; Urteil BGer 1C_15/2013 vom 9. August 2013 E. 2.3.2; siehe auch Urteil KG FR 602 2016 32 vom 13. Oktober 2016 E. 8b). Daraus ergibt sich, dass gestützt auf diesen insbesondere betreffend den Bauzonenbedarf veralteten kantonalen Richtplan im heutigen Zeitpunkt auch keine neuen Richtplangebiete genehmigt werden können; dies jedenfalls, soweit diese Richtplangebiete – wie dies vorliegend der Fall ist – parzellenscharf vorsehen, wo zukünftig neue Bauzonen entstehen könnten bzw. sollten und überdies keine (rechtsgenügende) Abstimmung über die Gemeindegrenzen stattgefunden hat. So kann doch im jetzigen Zeitpunkt – vor dem Inkrafttreten des neuen kantonalen Richtplans – nicht vorweggenommen werden, wie dieser zukünftige kantonale Richtplan den Bereich Siedlung regeln wird, namentlich, wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll, wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird und wie sichergestellt wird, dass die Bauzonen den Anforderungen von Art. 15 RPG entsprechen (vgl. hierzu Art. 8a RPG). Vor diesem Hintergrund ist der Entscheid der RUBD, die Richtplangebiete R2a I und R2a II nicht zu genehmigen, im Ergebnis nicht zu beanstanden. Der Antrag der Gemeinde, die Richtplangebiete R2a I und R2a II im Nutzungsrichtplan zu genehmigen, ist demnach als unbegründet abzuweisen. Schliesslich ist der Vollständigkeit halber darauf hinzuweisen, dass es dem Kantonsgericht vorliegend nicht erlaubt ist, zuungunsten der Parteien über deren Begehren hinauszugehen (Art. 95 Abs. 1 VRG; siehe zum Verbot der reformatio in peius auch Urteil BGer 1C_193/2007 vom 18. Januar 2008 E. 2.1), so dass vorliegend darauf verzichtet wird, die weiteren – von der RUBD genehmigten – Richtplangebiete zu prüfen.

Kantonsgericht KG Seite 7 von 16

E. 4

Sistierung der Einzonungen auf Fruchtfolgeflächen (FFF): Die Gemeinde beantragte in ihrer Beschwerde weiter, dass bestimmte Inhalte des Zonennutzungsplans, nämlich die Einteilung der Parzelle Art. 2935 in die Freihaltezone, die Einzonung eines Teils der Parzelle Art. 1710 in die Wohnzone niedriger Dichte, die Einzonung eines Teils der Parzelle Art. 2024 und 2026 in die Mischzone, die Einteilung der Parzelle Art. 2939 in die Wohnzone mittlerer Dichte und die Einzonung eines Teils der Parzelle Art. 1525 in die Wohnzone mittlerer Dichte nicht zu sistieren seien und wie in den Plänen und Reglementen vorgegeben als genehmigt gelten sollten. a) Bei diesen Parzellen bzw. Teilparzellen handelt es sich um FFF der Kategorie A, die (bisher) in der Landwirtschaftszone liegen und welche die Gemeinde der Bauzone bzw. der Freihaltezone zuführen möchte. Die RUBD hat hierzu im angefochtenen Entscheid insbesondere ausgeführt, dass verschiedene Einzonungen zwar mit dem Moratorium für Bauzonen konform seien, aber vom (damals geltenden) Moratorium der Einzonungen auf FFF betroffen seien. Aufgrund der Konformität mit der Bundesgesetzgebung und nach vertiefter Überprüfung jeder Einzonung habe das BRPA diese Einzonungen an sich positiv begutachtet (mit Ausnahme der Nutzungsart auf einem Teil der Parzelle Art. 1710), aber dennoch empfohlen, die Genehmigung dieser Einzonungen bis zum Ablauf des Moratoriums betreffend FFF zu sistieren. Hinsichtlich der Parzelle Art. 1710 habe das BRPA festgehalten, dass eine Zuteilung in die Wohnzone niedriger Dichte nicht zulässig sei, sondern dass eine die Verdichtung fördernde Zonenart notwendig sei. Gestützt auf diese Begutachtung des BRPA sistierte die RUBD im angefochtenen Entscheid die Genehmigung der vorerwähnten Einzonungen bis zum

Zeitpunkt, in dem der Bund festgestellt hat, dass der Kanton Freiburg den Mindestumfang an FFF wieder einhält, und behielt sich die eingehende Abwägung bezüglich der Einhaltung des Art. 30 Abs. 1bis RPV vor. Ferner hat die RUBD für die Nutzungsart der Einzonung der Parzelle Art. 1710 die Genehmigung verweigert. b) Die Gemeinde führt hierzu in ihrer Beschwerde im Wesentlichen aus, dass diese Sistierungen die Rechtsgleichheit verletzen und Ersatzforderungen zu erwarten seien. Auch sei die mögliche Einzonungsfläche gemäss dem kantonalen Richtplan nicht ganz ausgeschöpft. Die Gemeinde sei haushälterisch mit dem Boden umgegangen und dürfe daher nicht bestraft werden. Weiter legt die Gemeinde umfassend dar, wieso aus ihrer Sicht hinsichtlich der einzelnen Parzellen eine Sistierung der Einzonung nicht angebracht sei. c) Das Moratorium für FFF ist bekanntlich zwischenzeitlich aufgehoben worden (vgl. hierzu das Schreiben des ARE vom 31. August 2015, wonach das von der RUBD und der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft [ILFD] vorgeschlagene neue Inventar der FFF validiert wurde). Vorliegend hat offenbar in der Folge die Gemeinde die sistierten Einzonungen mit einem separaten Dossier zur Genehmigung an die RUBD eingereicht (vgl. die einschlägigen Ausführungen im erläuternden Bericht zur Revision der Ortsplanung, Raumplanungsbericht zur Anpassung der Ortsplanung an den Genehmigungsentscheid vom 22. Juli 2015, S. 4 und 17), und der einzuzonende Teil der Parzelle Art. 1710 soll gemäss der ab dem 25. November 2016 öffentlich aufgelegten Revisionsauflage der Gemeinde zur Teilgenehmigung vom 22. Juli 2015 anstatt der Zone niedriger Dichte der Wohnzone mittlerer Dichte zugeteilt werden (vgl. hierzu den vorerwähnten Bericht, S. 5 und 17). d) Damit werden die Anträge der Gemeinde hinsichtlich der Einzonungen der FFF gegenstandslos und das Kantonsgericht hat hierüber nicht mehr zu befinden; es erstaunt jedoch, dass die Gemeinde die entsprechenden Anträge im Verfahren vor dem Kantonsgericht nicht zurückgezogen bzw. dass sie das Kantonsgericht nicht über diese Entwicklung informiert hat.

Kantonsgericht KG Seite 8 von 16 Lediglich der guten Ordnung halber wird die RUBD darauf hingewiesen, dass sie im Rahmen dieser separaten bzw. weiteren Genehmigungsverfahren umfassend zu prüfen haben wird, ob sämtliche Genehmigungsvoraussetzungen für die beantragten Einzonungen erfüllt sind. So müsste ggf. die Genehmigung – da die entsprechenden Einzonungen mit dem angefochtenen Entscheid noch nicht rechtsverbindlich verfügt wurden – nicht nur dann verweigert werden, wenn sich ergibt, dass die Voraussetzungen hinsichtlich der FFF und insbesondere jene nach Art. 30 Abs. 1bis RPV nicht erfüllt sind, sondern auch, wenn eine umfassende Überprüfung ergibt, dass diese Einzonungen namentlich mit Blick auf Art. 15 RPG nicht konform wären (vgl. hierzu auch die Ausführungen der Gemeinde in ihrer Beschwerde, Rn. 86, wonach es offensichtlich sei, "dass nach erfolgter Sistierung und Genehmigung von anderen Teilen der Planung und der Reglemente nicht einfach auf die positive Begutachtung des BRPA abgestellt werden kann"). Die RUBD wird betreffend die Einzonung von FFF bzw. betreffend Art. 15 RPG in materieller Hinsicht auch auf die Urteile KG FR 602 2016 32 vom 13. Oktober 2016 und 602 2014 122 vom 5. Dezember 2016 hingewiesen.

E. 4.1

bis 5.7 im GBR. Weiter wird die Gemeinde auch auf die schlüssigen Erwägungen der RUBD im angefochtenen Entscheid, die Ausführungen des BRPA in ihrem Gesamtgutachten, auf das bekannte Moratorium für neue Bauzonen und die Art. 24 ff. RPG

verwiesen. Die Nichtgenehmigung bzw. Streichung der Art. 16 Ziff. 4.1 bis 5.7 GBR ist damit nicht zu beanstanden und der Antrag der Gemeinde auf Genehmigung dieser Regelungen ist als unbegründet abzuweisen. c) Art. 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 und 25 GBR, Bestimmungen betreffend Versammlungsräume: Nach diversen Vorschriften des GBR werden Versammlungsräume in bestimmten Zonen generell verboten (siehe Art. 16 Ziff. 1 und Art. 17 Ziff. 1 GBR: "Nicht zugelassen sind Versammlungsräume"; Art. 18 Ziff. 1 GBR: "[...] Versammlungsräume [...] sind nicht zugelassen"; Art. 19 Ziff. 2 GBR: "[...] Versammlungsräume sind nicht zugelassen"; Art. 20 Ziff. 2 GBR: "[...] Versammlungsräume sind nicht zugelassen"; Art. 22 Ziff. 2 GBR: "Nicht zugelassen sind Versammlungsräume"; Art. 25 Abs. 4 GBR: "Nicht zugelassen sind Versammlungsräume"). Die RUBD hat im angefochtenen Entscheid insbesondere diese Bestimmungen nicht genehmigt und deren Streichung (gemäss dem Gesamtgutachten des BRPA) verfügt. Hiergegen wehrt sich die Gemeinde mit ihrer Beschwerde. Sie trägt vor, dass die RUBD den Sachverhalt unrichtig und unvollständig festgehalten habe. Namentlich wolle die Gemeinde eine klare Struktur und Ordnung, in welchen Zonen Versammlungsräume zulässig seien. Es liege in ihrem Ermessen, zu bestimmen, wo sie öffentliche Versammlungsräume, Detailhandel oder reine Verkaufsbetriebe zulassen wolle und wo nicht. Auch bestimme das GBR ja nicht, dass sich Bürger nicht versammeln dürften, sondern lediglich, dass Versammlungsräume in bestimmten Zonen nicht vorgesehen werden sollen. Sofern überhaupt eine Einschränkung der Eigentumsgarantie bzw. der Versammlungsfreiheit vorliege, erfülle diese sämtliche gesetzlichen Anforderungen und sei demnach zulässig.

Kantonsgericht KG Seite 12 von 16 Zu Recht legte indes die RUBD im angefochtenen Entscheid dar, dass die Gemeinde kein überwiegendes öffentliches Interesse vorgebracht hat, welches für das pauschale Verbot von Versammlungsräumen in zahlreichen Zonen sprechen würde (z.B. Immissionsschutz, Platzbedarf o.ä.). Es ist offensichtlich und bedarf kaum weiterer Erklärungen, dass es nicht angehen kann, ohne Darlegung eines überwiegenden öffentlichen Interesses und in sehr weitgehender Weise Versammlungsräume – mithin auch beispielsweise Sitzungsräume in den Arbeitszonen oder Spiel- und Gemeinschaftsräume in den Wohnzonen – zu verbieten. Wie die RUBD ebenfalls vorbrachte, ergeben sich durch diese Versammlungsverbote auch Widersprüche namentlich mit Art. 36 Ziff. 3 GBR, welcher seinerseits (für bestimmte Fälle) bestimmt, dass "mindestens ein grosser Versammlungsraum" vorgesehen werden muss. Auf die schlüssigen Ausführungen der RUBD im angefochtenen Entscheid sowie in ihrer Stellungnahme, auch hinsichtlich der verschiedenen Kategorien von Geschäften bzw. Verkaufslokalen (wobei die Beschwerde diesbezüglich keine klaren Anträge enthält und auch nicht weiter begründet wurde), wird hiermit verwiesen. Die RUBD hat damit die erwähnten Vorschriften insbesondere betreffend Versammlungsräume zu Recht nicht genehmigt und deren Streichung verfügt. Der Antrag der Gemeinde zur Genehmigung dieser Bestimmungen ist folglich als unbegründet abzuweisen, soweit überhaupt darauf eingetreten werden kann. d) Art. 25 Ziff. 6 GBR betreffend Kleinbauten ausserhalb der Bauzone: Art. 25 Ziff. 6 GBR lautet in der von der Gemeinde zur Genehmigung vorgelegten Form wie folgt: "Neubauten

E. 4.2

Zusätzliche Hauptbauten sind nicht zulässig und bauliche Erweiterungen sind nur im Rahmen eines Detailbebauungsplanes zulässig. Kleinere bauliche Erweiterungen unter 20

m² Gebäudegrundfläche können auch ohne Detailbebauungsplan bewilligt werden, wenn eines der folgenden Ziele erreicht wird: Verbesserung der wohnhygienischen Situation oder Aufrechterhaltung des Ortsbildes; die GFZ darf dabei diejenige der WnD nicht überschreiben. Besondere Bestimmungen für die Wohnzonen Volumenerhaltung "Elswil"

E. 5

Der Gemeinderat kann in begründeten Fällen von einem Qualitätsverfahren absehen und kleinere Perimeter zulassen, wenn ein besonders gutes Konzept über den gesamten Perimeter vorliegt." Gemäss dem angefochtenen Entscheid der RUBD sind der zweite Satz der Ziff. 4 ("Die Inhalte [...] ermittelt") sowie die gesamte Ziff. 5 zu streichen und wurden folglich nicht genehmigt.

Kantonsgericht KG Seite 9 von 16 Die Gemeinde wehrt sich hiergegen in ihrer Beschwerde. Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, dass nicht ersichtlich sei, wieso der Inhalt der Detailbebauungspläne nicht mittels eines durch die Gemeinde zu bestimmenden Qualitätsverfahrens mit mindestens drei Teilnehmern ermittelt werden könne. Sie verfüge seit Jahren über ein entsprechendes Qualitätsverfahren, welches in der Praxis problemlos durchgeführt werden könne und auf grosse Akzeptanz stosse. In Ausnahmefällen müsse es jedoch möglich sein, von diesem Vorgehen abzuweichen. Deshalb seien die Art. 15 Ziff. 4 und 5 GBR in der von der Gemeinde zur Genehmigung unterbreiteten Version zu genehmigen. Zwar hat die RUBD im angefochtenen Entscheid in der Tat die Streichung der oben aufgeführten Bestimmungen verlangt. In der Begründung führte sie jedoch aus, dass die Gemeinde die von ihr gewünschten Qualitätsverfahren zur Ermittlung der Inhalte der Detailbebauungspläne durchaus durchführen könne. Dies sei jedoch nicht im GBR aufzuführen, sondern könne im erläuternden Bericht umschrieben und erklärt werden. Das Kantonsgericht verweist die Gemeinde hiermit auf die einschlägigen durchaus klaren Ausführungen der RUBD im angefochtenen Entscheid (siehe insbesondere S. 33 des angefochtenen Entscheides). Mangels der erforderlichen Beschwer bzw. des schützenswerten Interesses – und da die Gemeinde ihren Antrag auch nicht weiter begründet hatte – ist mithin auf den Antrag der Gemeinde betreffend Art. 15 Ziff. 4 und 5 GBR nicht einzutreten bzw. ist dieser abzuweisen. bb) Art. 15 Ziff. 15 und 16 GBR lauten in der von der Gemeinde zur Genehmigung vorgelegten Form wie folgt: "15. Die Gestaltungselemente (Materialisierung, Möblierung öffentlicher Raum, Beleuchtung, Bepflanzung etc.) des Richtplans Dorfkern Flamatt sind zu beachten. Die Gemeinde legt die einheimischen Pflanzenarten fest. Die im Richtplan Dorfkern Flamatt festgelegten Baumreihen sind verbindlich zu pflanzen. Abweichungen im Perimeter der Detailbebauungsplanpflicht Kernzone Flamatt Ost 16. Für das Geviert der Artikel 587, 1488, 1403 und 1609 gelten die Gestaltungsvorschriften gemäss Abs. 8 und die Vorschriften zu den Aussenräumen gemäss Abs. 9 bis 15 nicht. Im Rahmen des zu erstellenden Detailbebauungsplanes ist indessen sicher zu stellen, dass diese Inhalte sowie die Inhalte des Richtplans Dorfkern Flamatt in einer späteren Phase realisierbar bleiben." Die RUBD verfügte im angefochtenen Entscheid, dass diese Vorschriften nicht genehmigt werden und demnach zu streichen sind. Zur Begründung erörterte sie, dass der erwähnte Richtplan Dorfkern Flamatt (Strukturplan Dorfkern Flamatt) mit dem angefochtenen Entscheid bekanntlich nicht genehmigt wird. Folglich könnten auch die von der Gemeinde gewünschten einschlägigen Bestimmungen betreffend diesen Strukturplan nicht genehmigt werden. Es sei der Gemeinde jedoch erlaubt, generelle Vorschriften, welche das Gebiet dieses Strukturplans betreffen, in den GBR aufzunehmen. Die eingehende

Interessenabwägung hinsichtlich solcher Vorschriften erfolge im Rahmen der Prüfung des Dossiers zur Anpassung an den vorliegenden Genehmigungsentscheid und bleibe demnach vorbehalten. Soweit die Gemeinde in ihrer Beschwerde hierzu pauschal behauptet, dass es falsch sei, dass die erwähnten Vorschriften Inhalt des Richtplandossiers bzw. der Detailbebauungsplanverfahren seien, und es der Gemeinde offen stehen müsse, solche Bestimmungen im GBR im Rahmen der Vorgaben für die verschiedenen Zonen vorzusehen, kann ihr nicht gefolgt werden. Die Begründung der RUBD erweist sich als schlüssig; so wird doch in den erwähnten Regelungen

Kantonsgericht KG Seite 10 von 16 deutlich auf den Strukturplan Dorfkern Flamatt verwiesen, welcher nicht genehmigt wurde. Die Gemeinde hat diese Nichtgenehmigung des Strukturplans denn auch nicht angefochten. Ferner steht es der Gemeinde gemäss dem angefochtenen Entscheid offen, die entsprechenden Bestimmungen sinnvoll und kohärent nachzubessern, so dass umso weniger einleuchtet, wieso dennoch an einer nicht kohärenten Bestimmung festgehalten werden soll. Der Antrag der Gemeinde betreffend Art. 15 Ziff. 15 und 16 GBR ist deshalb als unbegründet abzuweisen, soweit überhaupt darauf einzutreten ist. b) Art. 16 Ziff. 4.1 bis 5.7 GBR betreffend Wohnzonen: Art. 16 Ziff. 4.1 bis 5.7 GBR lauten in der von der Gemeinde zur Genehmigung vorgelegten Form wie folgt: "Besondere Bestimmungen für die Wohnzonen Volumenerhaltung

E. 5.1

Gegenüber den im Zonennutzungsplan dargestellten unterirdischen Leitungen beträgt der Abstand 5.00 m. Der Gemeinderat kann den Abstand reduzieren oder die Überbauung der Leitung zulassen, wenn sicher gestellt ist, dass die Leitung für Unterhalt, Ersatz und Ergänzung jederzeit zugänglich bleibt.

E. 5.2

Entlang von weiteren wichtigen Leitungen, die unterirdisch verlegt sind, kann der Gemeinderat Baugrenzen festlegen, die öffentlich aufgelegt werden." Die RUBD hat Art. 30 Ziff. 5.1 Satz 2 ("Der Gemeinderat kann [...] bleibt") sowie Ziff. 5.2 GBR nicht genehmigt und verfügte deren Streichung. Die Gemeinde möchte an der von ihr zur Genehmigung vorgelegten Version der Ziff. 5.1 GBR, soweit ersichtlich zudem auch an Ziff. 5.2 (wobei dies aus der Beschwerde nicht ganz deutlich wird) festhalten. Sie begründet ihren Antrag auf Beibehaltung dieser Abstandsvorschriften damit, dass sich die Baubewilligungsbehörden an klare Vorgaben halten "sollten" und nicht aufgrund von reinem Ermessen eine Ausnahmegewilligung gewähren könnten. Es brauche deshalb im GBR klare Vorgaben für eine Ausnahmegewilligung. Dieser Begründung kann nicht gefolgt werden: So hat die RUBD namentlich in ihrer Stellungnahme vom 22. Februar 2016 zu Recht darauf hingewiesen, dass Abweichungen vom Gesetz gemäss Art. 148 Abs. 1 RPBG nur zugelassen werden könnten, soweit sie durch besondere Umstände gerechtfertigt sind und keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen verletzen. Mit der von der Gemeinde vorgelegten Formulierung wird die erforderliche Interessenabwägung nicht gewährleistet. Auch wird – wie die RUBD ebenfalls festhielt – mit dieser Bestimmung die Kompetenzordnung von Art. 147 RPBG torpediert. Schliesslich kann auch auf die weiteren schlüssigen Ausführungen der RUBD verwiesen werden. Der Antrag der Gemeinde auf Genehmigung von Art. 30 Ziff. 5.1 und 5.2 GBR, soweit dies überhaupt rechtsgenüchlich beantragt bzw. begründet wurde, ist demnach abzuweisen. f) Art. 35 Ziff. 2 und 6 GBR betreffend Parkplätze: Art. 35 Ziff. 2 und 6 GBR lauten in der von der Gemeinde zur

Genehmigung vorgelegten Form wie folgt: "2. Die erforderliche Zahl der Abstellplätze a) Einzelwohnhäusern inkl. Besucher: 1 Parkplatz pro 100 m² Geschossfläche, jedoch mindestens 2 Parkplätze pro Hauptwohneinheit und mindestens je 1 Parkplatz pro zusätzlicher Wohneinheit (Einliegerwohnung, Studio etc.). b) Mehrfamilienhäuser inkl. Besucher: min. 1.5 PP je Wohnung c) ist für die übrigen Nutzungen gemäss der jeweils gültigen Norm "Parkieren" der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute zu bestimmen."

Kantonsgericht KG Seite 14 von 16 "6. Bei Mehrfamilienhäusern sind mindestens gleich viele Fahrradabstellplätze zu erstellen wie Parkplätze für Autos. Sie sind in der Nähe der Eingänge zu platzieren und mit Wetterschutz auszuführen." Die RUBD hat hierzu – gestützt auf das Gesamtgutachten des BRPA und das Gutachten des Amtes für Mobilität – im angefochtenen Entscheid ausgeführt, dass diese Bestimmungen wie folgt zu ändern seien: Ziff. 2 lit. b: "Mehrfamilienhäuser inkl. Besucher: min. 1.5 1.1 PP je Wohnung 100 m² BGF" Ziff. 2 lit. c: "(...) Strassenfachleute (SN 640 281 von 2013) zu bestimmen" Ziff. 6: Bei Mehrfamilienhäusern (...) Autos. Die Fahrradabstellplätze für jegliche Nutzung haben sich nach der VSS-Norm SN 640 065 von 2011 zu richten. (...)". Die Gemeinde wehrt sich gegen diese Änderungen. Sie argumentiert namentlich, dass die Berechnungen nach den Geschossflächen vorzunehmen seien. Es liege in ihrer Kompetenz, die Anzahl der Parkplätze nach der Geschossflächenziffer zu bestimmen und eine einheitliche Grundlage zur Bestimmung der Parkplätze vorzugeben. Dabei übersieht die Gemeinde, dass sie in Art. 35 Ziff. 2 lit. b GBR die Anzahl Parkplätze gerade nicht nach der Fläche bestimmt hat, sondern nach Wohnungseinheiten ("1.5 PP je Wohnung"). Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, wie die Gemeinde die beanstandete Bestimmung ändern möchte, und ihr Antrag bzw. die entsprechenden Begründungen erweisen sich schon aus diesem Grund als nicht schlüssig. Ferner wird die Gemeinde darauf hingewiesen, dass laut Art. 27 Abs. 1 des Ausführungsreglements vom 1. Dezember 2009 zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR; SGF 710.11) das Gemeindereglement gestützt auf die Normen des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) festlegt, wie viele Parkplätze erstellt werden müssen, wobei die Art und Nutzung der Bauten berücksichtigt werden. Weiter muss gemäss Art. 27 Abs. 1 RPBR die Gemeinde, wenn sie von diesen Normen abweichen will, diese Wahl im erläuternden Bericht begründen. Wie die RUBD in ihrer Stellungnahme vom 22. Februar 2016 zu Recht darlegte, hat die Gemeinde in keiner Weise begründet, wieso sie namentlich in Art. 35 Ziff. 2 lit. b GBR mindestens 1.5 Parkplätze pro Wohnung vorschreiben möchte. Auch erwähnt sie die Fahrradabstellplätze in ihrem erläuternden Bericht überhaupt nicht, sondern schreibt vielmehr, dass alle anderen Nutzungen nach der aktuellen VSS-Norm bestimmt würden und die entsprechenden Reduktionen aufgrund der Erschliessung damit zur Anwendung gelangten. Es erstaunt deshalb, dass die Gemeinde in ihrer Beschwerde behauptet, sie habe "genau (den in Art. 27 RPBR vorgegebenen) Weg beschritten und erklärt, warum sie von den VSS-Normen abweicht und strengere Vorschriften erlassen will". Der Antrag der Gemeinde betreffend Art. 35 Ziff. 2 und 6 GBR ist deshalb abzuweisen, sofern überhaupt darauf einzutreten ist. g) Art. 38 GBR betreffend Radio- und Fernsehantennen: Art. 38 GBR lautet in der von der Gemeinde zur Genehmigung vorgelegten Form wie folgt: "Art. 38 Radio- und Fernsehantennen Pro Gebäude ist nur eine Radio- oder Fernsehantenne erlaubt. Der Gemeinderat kann für mehrere Gebäude oder Quartiere Gemeinschaftsantennen verlangen.

Kantonsgericht KG Seite 15 von 16 Im Bereich der öffentlichen Gemeinschaftsantennenanlage sind keine einzelnen Aussenantennen, ausgenommen Parabolspiegelantennen, erlaubt. Dabei braucht es eine beschränkte Auflage gemäss Art. 140 Abs. 2 RPBR für Parabolspiegelantennen von mehr als 0.90 m Durchmesser oder für die Anlage von mehreren kleineren Parabolspiegel am selben Gebäude. Für Parabolspiegelantennen innerhalb der Ortsbildschutzperimeter oder an geschützten respektive schützenswerten Gebäuden braucht es das ordentliche Baubewilligungsverfahren." Die RUBD legt im angefochtenen Entscheid dar, dass diese Vorschriften nicht verhältnismässig seien und gegen das öffentliche Interesse verstössen. Sie hat diese deshalb nicht genehmigt und verlangt, den gesamten Art. 38 GBR zu streichen. Die Gemeinde trägt in ihrer Beschwerde vor, sie sei berechtigt, entsprechende Vorschriften zu erlassen; zur Begründung stützt sie sich insbesondere auf BGE 128 II 133 (137) und 133 II 64, in denen es das Bundesgericht als zulässig erachtet habe, dass die Gemeinde Bau- und Zonenvorschriften in Bezug auf Mobilfunkantennen erlasse. Nach Ansicht des Kantonsgerichtes kann jedoch aus der Rechtsprechung des Bundesgerichtes namentlich in BGE 133 II 64 E. 5.3, wonach (unter bestimmten Bedingungen) hinsichtlich Mobilfunkantennen ortsplanerische Bestimmungen, die anderen als umweltschutzrechtlichen Interessen dienen, grundsätzlich möglich seien, nicht auf die Zulässigkeit der oben aufgeführten Regelung geschlossen werden (der von der Gemeinde zitierte BGE 128 II 133 befasst sich mit dem Führerausweisentzug nach Verkehrsregeldelikten im Ausland und äussert sich in keiner Weise zu Mobilfunkantennen, so dass die Ausführungen der Gemeinde auch diesbezüglich nicht nachvollziehbar sind). So ist doch namentlich laut Art. 87 Abs. 1 lit. b RPBR für kleinere Nebenanlagen wie Parabolantennen grundsätzlich gar keine Baubewilligung erforderlich, und unter bestimmten Voraussetzungen kommt für Parabolantennen das vereinfachte Baubewilligungsverfahren zur Anwendung (Art. 87 Abs. 2 RPBR). Die Regelung der Gemeinde widerspricht demnach dem kantonalen Recht und erweist sich – wie die RUBD ebenfalls zu Recht ausgeführt hat – als unverhältnismässig. Entsprechend ist der Antrag der Gemeinde auch bezüglich Art. 38 GBR als unbegründet abzuweisen.

E. 5.3

Auf den Parzellen Nr. 2169 und 2176 sind Neubauten innerhalb des Baubereichs, der Baulinien und gemäss den maximalen Gebäudemassen (L, B, H) gemäss Anhang 8 zulässig.

E. 5.4

Die Gestaltung soll der Umgebung des Weilers angepasst sein, und es sollen keine fremden Elemente eingeführt werden (keine Umzäunung der ganzen Liegenschaft, sondern nur eines eventuellen Gemüsegartens, keine standortfremde Bepflanzung, keine wesentlichen Vergrösserungen der Manövriertflächen, keine grossen Rasenflächen etc.). Naturbeläge sind zu belassen oder können durch Rasengittersteine ersetzt werden.

E. 5.5

Kleine Lukarnen sind in einem bescheidenen Ausmass gestattet, wenn das Gesamtbild des Gebäudes nicht beeinträchtigt wird. Dachflächenfenster dürfen nicht breiter als der Zwischenraum zwischen zwei Sparren und max. 1.80 m lang sein (in der Dachfläche gemessen). Zwischen zwei Dachflächenfenstern müssen mindestens drei Sparrenabstände sein.

E. 5.6

Das Vorprüfungsgesuch ist obligatorisch.

Kantonsgericht KG Seite 11 von 16

E. 5.7

Zur Beurteilung der gestalterischen Belange aller Baugesuche muss das Amt für Kulturgüter beigezogen werden." Die RUBD stellte im angefochtenen Entscheid fest, dass diese Vorschriften weder mit den eidgenössischen noch mit den kantonalen gesetzlichen Grundlagen übereinstimmen; sie könnten deshalb nicht genehmigt werden und seien aus dem GBR zu streichen. Die Gemeinde beantragt in ihrer Beschwerde die Genehmigung der erwähnten Bestimmungen. Zur Begründung führt sie insbesondere aus, dass die Gemeinde frei sei, solche Zonenarten zu bestimmen. Die Gemeinde schaffe mit der Volumenerhaltungszone nicht eine besondere Bauzone, vielmehr würden innerhalb der Wohnzone präzise Vorgaben für die Wohnzone Volumenerhaltung gemacht. Das Kantonsgericht weist die Gemeinde darauf hin, dass die RUBD mit dem angefochtenen Entscheid die Einzonung des Weilers Elswil in die Wohnzone Volumenerhaltung bekanntlich nicht genehmigt hat. Zwar hatte sich die Gemeinde vorerst mit ihrer Beschwerde gegen diese Nichteinzonung gewehrt. Mit Schreiben vom 14. Juli 2016 teilte sie dem Kantonsgericht indes unmissverständlich mit, dass sie diesen Antrag zurückziehe. Schon vor diesem Hintergrund – und da im Zonennutzungsplan auch keine anderen Flächen der Wohnzone Volumenerhaltung zugewiesen wurden – bleibt kein Raum für die Vorschriften zur Volumenerhaltung in Art. 16 Ziff.

E. 6

Im Ergebnis – und da auch die weiteren Rügen der Gemeinde ins Leere zielen (vgl. insbesondere auch die "zusätzliche rechtliche Begründung" in S. 39 bis 47 der Beschwerdeschrift) – ist folglich die Beschwerde abzuweisen, soweit diese nicht gegenstandslos wurde bzw. soweit überhaupt darauf eingetreten werden kann. Der angefochtene Entscheid der RUBD vom 22. Juli 2015 ist zu bestätigen.

E. 7

a) Zwar muss man sich durchaus fragen, ob die Beschwerdeführerin ihrer Mitwirkungspflicht nachgekommen ist (vgl. hierzu insbesondere die Erwägung 4d) bzw. ob die Beschwerdeführung nicht (teilweise) mutwillig bzw. leichtsinnig war. Gestützt auf Art. 133 VRG werden jedoch keine Verfahrenskosten erhoben (siehe auch Urteil KG FR 2A 06 7 vom 27. April 2006). b) Es besteht kein Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 137 und 139 VRG).

Kantonsgericht KG Seite 16 von 16 Der Hof erkennt: I. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit diese nicht gegenstandslos wurde und soweit überhaupt darauf eingetreten werden kann. Der angefochtene Entscheid der RUBD vom 22. Juli 2015 wird bestätigt. II. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. III. Eine Parteientschädigung wird nicht ausgerichtet. IV. Zustellung. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen ab Zustellung Beschwerde beim Bundesgericht eingereicht werden. Freiburg, 7. März 2017/dgr Präsident Gerichtsschreiberin-Praktikantin

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