

FR_GERICHTE 602 2021 6 vom 13. April 2022

FR Kantonsgericht, 2022-04-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2021_6

FR: FR_GERICHTE 602 2021 6 du 13 avril 2022

IT: FR_GERICHTE 602 2021 6 del 13 aprile 2022

Regeste

Urteil des II. Verwaltungsgerichtshofes des Kantonsgerichts | Raumplanung und Bauwesen

Erwägungen

E. 1

Das Kantonsgericht ist gemäss 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) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Die Beschwerdeführer sind als Eigentümer der streitbe- troffenen Parzelle zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 76 VRG). Die Beschwerdefrist wurde eingehalten (Art. 79 Abs. 1 VRG) und der Kostenvorschuss rechtzeitig bezahlt (Art. 128 VRG). Auf die Beschwerde ist daher – vorbehaltlich der nachfolgenden Ausführungen – einzutre- ten.

E. 2

Mit der Beschwerde an das Kantonsgericht können die Verletzung des Rechts einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststel- lung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 77 VRG). Die Unangemessenheit kann im Rahmen von Art. 33 Abs. 3 lit. b des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raum- planung (RPG; SR 700) in Verbindung mit Art. 78 Abs. 2 lit. c VRG gerügt werden, wobei die Pflicht zur vollen Überprüfung eine Zurückhaltung der Rechtsmittelbehörde nicht ausschliesst, wenn der unteren Instanz bei der Handhabung des Planungsermessens ein Beurteilungsspielraum oder Ermessensbereich zusteht (vgl. AEMISEGGER/HAAG, in Praxiskommentar RPG: Baubewilli- gung, Rechtsschutz und Verfahren, 2020, Art. 33 N. 83 f. mit Hinweisen). Mit Bezug auf das vorlie-

Kantonsgericht KG Seite 4 von 12 gend betroffene Grundstück Art. ccc GB hat die Vorinstanz den Planungsentscheid der Gemeinde, sprich das Belassen des besagten Grundstücks in der Landwirtschaftszone, bestätigt. Damit erfolgte die bundesrechtlich geforderte volle Überprüfung bereits durch die Vorinstanz (in ihrer Rolle als Beschwerdebehörde im Sinne von Art. 88 Abs. 1 RPBG). Die Rüge der Unangemessenheit ist vorliegend somit ausgeschlossen. Die Gemeinde beantragt bezüglich gewisser Rügen der Beschwerdeführer, dass auf diese mangels rechtsgenügender Substanziierung nicht einzutreten sei. Dem Verwaltungsrechtspflege- gesetz des Kantons Freiburg ist eine gesteigerte Begründungspflicht, wie sie Art. 42 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) kennt ("inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt"; BGE 134 I 303 E. 1.3), jedoch fremd (vgl. Art. 81 Abs. 1 VRG). Selbst wenn die beschwerdeführende Partei ihren vorinstanzlichen Standpunkt vor dem

Kantonsgericht wiederholt, ohne sich substantiiert mit den Erwägungen der Vorinstanz auseinanderzusetzen, hat sich das Kantonsgericht mit diesen Rügen zu befassen, gibt die beschwerdeführende Partei damit doch zu erkennen, dass sie mit der abweichenden Rechtsposition der Vorinstanz in diesen Punkten nicht einverstanden ist, womit sie ihrer Begründungspflicht im kantonalen Beschwerdeverfahren zur Genüge nachkommt.

E. 3

Die Beschwerdeführer ersuchen primär um Aufhebung des Genehmigungsentscheids, soweit darin die Einzonung der Baulandfläche des Grundstücks Art. ccc GB gemäss Entscheid des Gemeinderats Düdingen vom 11. Februar 2014 unterbleibt. Sowohl aus dem angefochtenen (E. 5b und 5d) wie auch aus dem erstinstanzlichen Entscheid (E. 4) folgt, dass die Parzelle nie rechtskräftig der Bauzone zugewiesen, sondern aufgrund des Genehmigungsentscheids der Vorinstanz vom 8. Juni 2016 in der Landwirtschaftszone belassen wurde (vgl. Art. 26 RPG und Art. 86 f. RPBG). Es stellt sich somit die Frage, ob die – unangefochten in Rechtskraft erwachsene – Nichtgenehmigung der Einzonung in die Wohnzone hoher Dichte einer erneuten Prüfung überhaupt zugänglich war. Dafür spricht, dass es der Gemeinde offenstand, das Grundstück Art. ccc im Rahmen der Anpassung an die Genehmigungsbedingungen vom 8. Juni 2016 entweder unter Kompensation einzuzonen oder aber definitiv in der Landwirtschaftszone zu belassen, wobei sie sich für Letzteres entschied. Die Frage kann indes offengelassen werden, da die Beschwerde ohnehin abzuweisen ist, wie aus den nachfolgenden Erwägungen erhellt. Ebenfalls ist an dieser Stelle festzuhalten, dass sich entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer aus der im Entscheid vom 8. Juni 2016 verweigerten Genehmigung der Einzonung aufgrund des damals geltenden Bauzonenmoratoriums (bzw. der fehlenden Kompensation) nicht ableiten lässt, die Einzonung sei mit dem Wegfall der Kompensationspflicht ohne Weiteres möglich, hat sich doch die Vorinstanz mit den übrigen Voraussetzungen einer Einzonung in ihrem damaligen Entscheid gerade nicht auseinandergesetzt. Sofern vorliegend eine neue Prüfung überhaupt zulässig war, hatte diese selbstredend im Lichte sämtlicher Einzonungsvoraussetzungen zu erfolgen.

E. 4

In formeller Hinsicht rügen die Beschwerdeführer wie bereits vor der Vorinstanz eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör, die aus dem ungenügend begründeten Einspracheentscheid des Gemeinderats vom 22. Januar 2019 resultiere. Mit der Vorinstanz ist festzuhalten, dass sich die Beschwerdeführer ein hinreichendes Bild von den Überlegungen machen konnten, von denen sich der Gemeinderat hatte leiten lassen. So waren sie

Kantonsgericht KG Seite 5 von 12 in der Lage, den Entscheid des Gemeinderats sachgerecht anzufechten und ihre Argumente vor der Vorinstanz sowie vor dem Kantonsgericht umfassend vorzutragen. Eine allfällige Gehörsverletzung durch den Gemeinderat wäre im vorinstanzlichen Beschwerdeverfahren ohnehin geheilt worden, da sich die Beschwerdeführer vor einer Instanz mit voller Überprüfungsbefugnis (vgl. oben E. 2) äussern konnten. Eine Rückweisung käme zudem einem formalistischen Leerlauf gleich, hat doch die Vorinstanz in ihren Bemerkungen zu erkennen gegeben, im Falle einer Bejahung der Gehörsverletzung gleich zu entscheiden (zum Ganzen BGE 142 II 218 E. 2.8.1).

E. 5

In materieller Hinsicht machen die Beschwerdeführer gestützt auf einen verwaltungsrechtlichen Vertrag mit der Gemeinde vom 12. September 2013 und auf die Vorgeschichte der unterlassenen Einzonung geltend, aus Vertrauensgesichtspunkten einen Anspruch auf Zuweisung ihrer Parzelle in die Wohnzone hoher Dichte zu haben.

E. 5.1

Nach der Rechtsprechung kann der Vorgeschichte einer Nutzungsplanfestsetzung ein solches Gewicht zukommen, dass sich daraus die begründete Erwartung einer Einweisung von Land in eine Bauzone ergibt. Namentlich die Erschliessungsplanung oder durchgeführte Bauland- umlegungen vermögen das Vertrauen zu wecken, davon erfasstes Land werde im neu zu erlassenden Zonenplan der Bauzone zugewiesen. Auch wenn keine konkreten Zusicherungen vorliegen, die nach dem Grundsatz von Treu und Glauben eine Pflicht zur Einzonung begründen, kann sich eine solche aus den der Nutzungsplanung vorangehenden besonderen Umständen herleiten (BGE 132 II 218 E. 6.1; 118 Ia 151 E. 5a). Die Vorgeschichte und der Vertrauensschutz verleihen einem Grundeigentümer – gleich wie eine vollständige Erschliessung – jedoch keinen unbedingten Anspruch auf Zuteilung seiner Parzelle zu einer RPG-konformen Bauzone. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung anerkennt, dass die Verwirklichung der Raumplanungsgrundsätze Vorrang vor der Beständigkeit eines altrechtlichen Plans hat. Wesentlich ist zunächst, ob die Vorgeschichte eine Abfolge von Ereignissen umfasst, die auf die Einzonung des Gebietes ausgerichtet war. Die Berufung auf Vertrauensschutzinteressen setzt weiter voraus, dass keine Kollision zum Interesse an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts – hier einer RPG-konformen Nutzungsplanung – absehbar war (BGE 132 II 218 E. 6.1; Urteile BGer 1C_493/2013 vom 28. Januar 2014 E. 2.3; 1C_285/2007 vom 22. Mai 2008 E. 7.1).

E. 5.2

Im allgemeinen Verwaltungsrecht gilt der Grundsatz, dass die Interessenabwägung im Einzelfall vorbehalten bleibt und damit eine Schranke des Vertrauensschutzes bildet (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 664 mit Hinweisen). Daraus folgt, dass sich Private nicht auf Vertrauensschutz berufen können, wenn dem Interesse am Schutz des berechtigten Vertrauens ein überwiegendes öffentliches Interesse entgegensteht (vgl. BGE 137 I 69 E. 2.6). Die haushälterische Nutzung des Bodens stellt ein gewichtiges öffentliches Interesse dar (vgl. Art. 73 BV und Art. 1 Abs. 1 RPG). Gleiches gilt für den Erhalt des Kulturlands, insbesondere von Fruchtfolgeflächen (Art. 104a BV sowie Art. 3 Abs. 2 lit. a und Art. 15 Abs. 3 RPG). Weiter ist hervorzuheben, dass – selbst wenn eine Gemeinde tatsächlich ein berechtigtes Vertrauen auf Einzonung geschaffen haben sollte – der sich am objektiven Recht sowie am kantonalen Richtplan orientierende Genehmigungsentscheid durch die zuständige kantonale Behörde vorbehalten bleibt (vgl. Art. 26 RPG).

E. 5.3

Ein aus dem Vertrauensschutzprinzip abgeleiteter Anspruch auf Einzonung fällt daher von vornherein ausser Betracht und Weiterungen zur Vertrauensgrundlage erübrigen sich, wenn die angebehrte Zuweisung von Land in die Bauzone die Voraussetzungen des objektiven Rechts,

Kantonsgericht KG Seite 6 von 12 namentlich Art. 15 Abs. 4 RPG und Art. 30 Abs. 1bis RPV, die der Verwirklichung der erwähnten öffentlichen Interessen dienen, nicht erfüllt. Darauf ist im Folgenden einzugehen.

E. 6

Zu prüfen ist nach dem Vorgesagten, ob die objektiv-rechtlichen Voraussetzungen zur Zuweisung des Grundstücks Art. ccc GB in die Bauzone erfüllt sind.

E. 6.1

Art. 15 RPG bestimmt, dass Bauzonen so festzulegen sind, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen (Abs. 1). Gemäss Abs. 4 dieser Bestimmung kann Land einer Bauzone nur dann neu zugewiesen werden, wenn es sich für die Überbauung eignet (lit. a), auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird (lit. b), Kulturland damit nicht zerstückelt wird (lit. c), seine Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt ist (lit. d) und damit die Vorgaben des Richtplans umgesetzt werden (lit. e). Betreffend die Einzonung von Fruchtfolgeflächen hält Art. 30 Abs. 1bis der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) fest, dass diese nur eingezont werden dürfen, wenn ein aus Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen nicht sinnvoll erreicht werden kann (lit. a) und sichergestellt wird, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden (lit. b). An die Inanspruchnahme von Fruchtfolgeflächen werden strenge Anforderungen gestellt. Als wertvollste landwirtschaftliche Flächen sollen diese grundsätzlich der Landwirtschaft erhalten bleiben (vgl. Art. 3 Abs. 2 RPG und Art. 104a Abs. 1 BV). Auch Art. 73 BV gebietet eine nachhaltige Nutzung dieser begrenzten und grundsätzlich nicht erneuerbaren Ressource. Das Bundesgericht misst der Erhaltung von Fruchtfolgeflächen in ständiger Praxis grosses Gewicht zu und verlangt für deren Inanspruchnahme eine umfassende Interessenabwägung unter Prüfung von Alternativen, einschliesslich Kompensationsmöglichkeiten (vgl. z.B. Urteil BGer 1C_429/2015 vom 28. September 2016, in ZBl 118/2017 500, E. 3; Urteil BGer 1C_94/2012 vom 29. März 2012 E. 4.1; je mit Hinweisen; siehe zum Ganzen auch Urteil BGer 1C_235/2020 vom 16. Dezember 2020 E. 3.1). Der vorgenannte Art. 30 Abs. 1bis RPV (in Kraft seit 1. Mai 2014) hat die Anforderungen an die Einzonung von Fruchtfolgeflächen im Vergleich zum vorherigen Schutz dieser Flächen noch verschärft: Die Einzonung ist nunmehr nur noch zulässig, wenn sie einem auch aus Sicht des Kantons wichtigen Ziel dient, das ohne die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen nicht sinnvoll erreicht werden kann. Diese Bestimmung kommt auch zur Anwendung, wenn der Kanton noch – bzw. wie der Kanton Freiburg wieder – über Reserven von Fruchtfolgeflächen verfügt, da andernfalls die Einzonung (vorbehältlich einer Kompensierung) schon nach Art. 30 Abs. 2 RPV unzulässig ist (siehe Urteil BGer 1C_235/2020 vom 16. Dezember 2020 E. 7.1; vgl. weiter BGE 145 II 18 E. 4.2 und 7.2; Bundesamt für Raumentwicklung [ARE], Erläuternder Bericht zur Teilrevision vom 2. April 2014 der Raumplanungsverordnung, S. 10 zu Art. 30 Abs. 1bis RPV). Dies bedeutet, dass von der Erfüllung der Kriterien nach Art. 30 Abs. 1bis RPV auch nicht mit dem Argument abgesehen werden kann, dass eine Kompensierung stattfindet; die erwähnten Kriterien gelten vielmehr unabhängig von einer allfälligen Kompensierung. Wenn die (im Richtplan genauer bestimmten) Kriterien jedoch erfüllt sind – und solange die erforderliche Mindestfläche an Fruchtfolgeflächen im Kanton erreicht ist – scheint eine Kompensierung grundsätzlich nicht notwendig (vgl. Urteil KG FR 602 2020 140 vom 26. Februar 2021 E. 4.2).

E. 6.2

Die Vorinstanz hielt im angefochtenen Entscheid fest, in tatsächlicher Hinsicht sei unbestritten, dass Art. ccc GB zumindest grob erschlossen sei und die örtlichen Gegebenheiten einer

Kantonsgericht KG Seite 7 von 12 Einzonung insgesamt nicht hinderlich seien. Das Grundstück stehe in Kontinuität mit der rechtsgültigen Bauzone und hätte eine kompakte Siedlungsentwicklung zur Folge. Die Parzelle liege gemäss dem geltenden kantonalen Richtplan innerhalb eines Sektors der wesentlichen Erweiterung des Siedlungsgebiets, was den Vorgaben des Richtplans hinsichtlich der Erweiterungen der Bauzone im Sinne von Art. 15 RPG entspreche. Ferner befinde sie sich innerhalb der Siedlungsgrenze gemäss dem Agglomerationsprogramm Freiburg (E. 6e). Dagegen ist nach Ansicht der Vorinstanz die durch eine Einzonung erfolgende Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen in rechtlicher Hinsicht hinderlich: Eine Einzonung sei nur entsprechend den erhöhten Anforderungen von Art. 30 Abs. 1bis RPV möglich, was deren Eignung zur Einzonung relativiere. Die Beschwerdeführer hätten eine Studie zur Abklärung der Beanspruchung der Fruchtfolgeflächen in Auftrag gegeben; nichtsdestotrotz nähme dies nicht die umfassende Überprüfung der Lage und Interessenabwägung vorweg, die im Rahmen einer Einzonung von Fruchtfolgeflächen vorzunehmen und darzulegen sei (E. 6f). Weiter hielt die Vorinstanz fest, gestützt auf den geltenden Richtplan wäre abzuklären, ob die Gemeinde über hinreichend Erweiterungspotenzial verfüge; ausserdem müsse eine Verdichtungsstudie aufzeigen, dass die Einzonung notwendig sei. Darüber hinaus befinde sich das Richtplangebiet W7 in einem Bereich der Erschliessungsgüteklasse des Niveaus E, die den Kriterien des geltenden Richtplans für Einzonungen in der Siedlungspriorität 1 nicht entsprächen, ausser eine sichere und effiziente Langsamverkehrsanbindung und eine Verbesserung der Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr könne nachgewiesen werden. All diese Elemente stünden im Rahmen einer allfälligen Einzonung zur Überprüfung und müssten dementsprechend ebenfalls dargelegt werden (E. 6g). Grundsätzlich könne die Einzonung von Art. ccc GB demnach bereits aufgrund der genannten Umstände nicht ohne Weiteres in Betracht gezogen werden; es gäbe mehrere Kriterien, die beim jetzigen Verfahrensstand nicht geklärt seien und die im Rahmen der Einzonung darzulegen wären. Die oben genannten Umstände würden dabei nur die augenscheinlichsten Kriterien darstellen. Es könne bereits infolgedessen festgestellt werden, dass sich das Land nicht vorbehaltlos für die Überbauung im Sinne von Art. 15 Abs. 4 lit. a RPG eigne.

E. 6.2.1

Die Beschwerdeführer bringen dagegen vor, die von der Vorinstanz genannten Punkte seien keine Kriterien, die gegen die Eignung im Sinne von Art. 15 Abs. 4 lit. a RPG sprechen. Dass das Grundstück grundsätzlich als Bauland tauglich, könne aufgrund des kantonalen Richtplans, des Agglomerationsrichtplans AP3 sowie des Siedlungsrichtplans der Gemeinde nicht ernsthaft in Abrede gestellt werden. Bezüglich der Thematik der Fruchtfolgefläche machen sie geltend, die Sachlage sei entgegen der Auffassung der Vorinstanz rechtsgenügend abgeklärt: Die von der Gemeinde in Auftrag gegebene Expertenanalyse vom 30. November 2017 sei zum Schluss gekommen, die Einzonung des Grundstücks Art. ccc GB diene der kompakten Siedlungsentwicklung des regionalen Zentrums des Sensebezirks und somit einem aus Sicht des Kantons Freiburg wichtigen Ziel. Zweitens sei die Zuteilung des Grundstücks zur Wohnzone hoher Dichte mit Detailbebauungsplanpflicht mit dem Prinzip der Verdichtung konform. Sofern diese

Expertenanalyse und die weiteren Abklärungen der Gemeinde den Anforderungen an eine umfassende Überprüfung nicht gerecht werden sollten, wäre die Vorinstanz nach Ansicht der Beschwerdeführer verpflichtet gewesen, diese Abklärungen vorzunehmen bzw. die Angelegenheit an die Gemeinde zurückzuweisen. Mit Bezug auf die Langsamverkehrsanbindung sowie die Erschliessungsgüteklasse machen die Beschwerdeführer geltend, die diesbezüglichen Vorgaben des Richtplans seien zumindest mittelfristig umsetzbar. In ihrer Eingabe vom 21. Juni 2021 weisen sie zudem auf die mittlerweile erfolgte Verbesserung der Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr (Erweiterung des städtischen Busnetzes ab Ende 2021) hin. Betreffend die angebliche Vorgabe des Richtplans, wonach abzuklären sei, ob die Gemeinde über hinreichend Erweiterungspotenzial verfüge, und dass eine Verdichtungsstudie notwendig sei, argumentieren die Beschwerdeführer, Letzteres erge-

Kantonsgericht KG Seite 8 von 12 be sich nicht aus dem Richtplan. Der gemäss dem neuen Richtplan zu erbringende Nachweis des Standes der Dimensionierung der Bauzone mittels einer Bilanz der überbauten und nicht überbauten Flächen sowie der Nachweis, dass der Zonennutzungsplan mit den Grundsätzen für die Dimensionierung übereinstimme, könne nicht von den Beschwerdeführern erbracht werden, sondern es sei Sache des Gemeinderats gewesen, diese Abklärungen im Rahmen der Anpassung der Ortsplanung an die Genehmigungsbedingungen vorzunehmen. Diese Beurteilung aufgrund des rechtskräftigen Nutzungsplans vorzunehmen sei im vorliegenden Verfahren jedoch gar nicht möglich, da die Daten zum Überbauungsstand der Bauzonen, die Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bilden, vom 31. Dezember 2014 datieren und auf dem früheren Richtplan basieren. Nach Beurteilung der Beschwerdeführer sei die Einzonung des Grundstücks jedoch nötig, um den Bedarf innerhalb des 15-jährigen Planungshorizonts zu decken, auch in Berücksichtigung der vorhandenen Reserven. So betrage das Total unbebauter Parzellen, das sich im Jahr 2018 auf 204'937 m² belaufen habe, per 31. Dezember 2020 nur noch 74'991 m²; zudem genüge eine konsequente Mobilisierung der Nutzungsreserven. Sodann halten die Beschwerdeführer fest, die Voraussetzungen von Art. 15 Abs. 4 lit. c und d RPG seien erfüllt und im Übrigen von der Vorinstanz auch nicht angezweifelt worden. Die Gemeinde weist in ihren Bemerkungen darauf hin, dass bei einer allfälligen Einzonung des Grundstücks der Beschwerdeführer die Grundsätze des geltenden kantonalen Richtplans anzuwenden wären. Eine Erweiterung der Bauzone des Typs Wohnzone, Kernzone und Mischzone könne gemäss dem Richtplan in den Kategorien der Siedlungspriorität 1 oder 2 von höchstens fünf Hektar geplant werden, allerdings nur, wenn die gesamte nicht überbaute Fläche der rechtskräftigen Bauzone nicht mehr als drei Hektar betrage (kantonaler Richtplan, Abschnitt C, T102, S. 2). Gemäss einem aktuellen Plan der Bauzonenreserve verfüge die Gemeinde per 1. Januar 2021 über 9.9 Hektar unbebaute Bauzonen des Typs Wohnzone, Kernzone und Mischzone. Damit sei erstellt, dass die nicht überbaute Fläche der rechtskräftigen Bauzone deutlich mehr als drei Hektar betrage, womit eine Erweiterung der Bauzone des Typs Wohnzone, Kernzone und Mischzone in den Kategorien der Siedlungspriorität 1 oder 2 gemäss den Vorgaben des kantonalen Richtplans zurzeit nicht möglich sei.

E. 6.2.2

In ihren Gegenbemerkungen monieren die Beschwerdeführer, die von der Gemeinde erstellte Karte betreffend Bauzonenreserven könne nicht als Grundlage für die Berechnung der Bauzonenreserven dienen, da es sich um eine sehr grobe kartographische Darstellung

einzelner nicht bebauter Gesamt- und Teilgrundstücke handle. So würden Grundstücke als bebaubar ausgewiesen, obwohl bis heute keine Parzellierung vorgenommen worden, geschweige denn Projekte geplant seien. Weiter würden die Gewässerabstände nicht beachtet, welche die Bebaubarkeit gewisser Parzellen relativiere. Sodann berücksichtige die Karte die tatsächlichen Absichten der Grundeigentümer nicht; namentlich hege die katholische Pfarrei, der ca. 50 Prozent der unbebauten Grundstücke gehöre, weder Bau- noch Landverkaufsabsichten. Aus dem Strategiebericht "Immobilienstrategie 2030" gehe hervor, dass das Überschreiten der Einwohnergrenze von 10'000 im Jahr 2027 erfolgen werde; die grössten Entwicklungsgebiete (Düdingenplus und Brieglipark) seien bis auf drei Mehrfamilienhäuser bereits überbaut. Die Beschwerdeführer heben weiter hervor, dass die Dimensionierungskriterien gemäss dem kantonalen Richtplan individuell auf jeden besiedelten Sektor anzuwenden seien und Gemeinden mit mehreren Prioritätskategorien sämtliche Erweiterungen unter gewissen Umständen in einem Sektor zusammenfassen könnten. Zudem bedürfe es stets einer umfassenden Interessenabwägung, in der die Anwendung des Richtplanblatts T102 nur einen Aspekt bilde.

Kantonsgericht KG Seite 9 von 12 Die Gemeinde hält in ihren Schlussbemerkungen fest, die Beschwerdeführer würden nicht bestreiten, dass eine Einzonung des strittigen Grundstücks nur möglich wäre, wenn die gesamte nicht überbaute Fläche der rechtskräftigen Bauzone der Gemeinde nicht mehr als drei Hektar betrage. Dass diese Bedingung nicht eingehalten sei, werde durch die Beschwerdeführer nicht widerlegt; diese würden selbst von einer nicht überbauten Fläche der rechtskräftigen Bauzone von 74'991 m² ausgehen. Der Vollständigkeit halber weist sie darauf hin, dass aus ihrer Sicht eine Parzellierung für die Ermittlung der Bauzonenreserven keineswegs erforderlich sei und Grundstücke, die der Bauzone zugewiesen sind, grundsätzlich als bebaubar anzusehen seien.

E. 6.3

Aus Sicht des objektiven Rechts steht einer Einzonung des Grundstücks der Beschwerdeführer zunächst entgegen, dass diese mit den Vorgaben des geltenden kantonalen Richtplans nicht vereinbar wäre und damit gegen Art. 15 Abs. 4 lit. e RPG verstiesse, wie die Gemeinde zu Recht vorbringt. 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 m² (7.49 ha) ausgehen, oder auf diejenige der Gemeinde, die diese mit 99'000 m² (9.9 ha) beziffert, steht fest, dass die Baulandreserve der Gemeinde Düdingen 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 betrug die Baulandreserve gar 204'937 m² (Erläuterungsbericht vom 28. September 2018 der Gemeinde Düdingen zu den Anpassungen an die Genehmigungsbedingungen vom 8. Juni 2016, S. 2). Die auf dem von der Gemeinde am 22. Februar 2021 eingereichten Plan betreffend Baulandreserven aufgeführten Flächen sind unbestrittenermassen der Bauzone des Typs Wohnzone, Kernzone und Mischzone zugewiesen; die von den Beschwerdeführern vorgebrachten Argumente (fehlende Parzellierung, Gewässerabstände) ändern nichts an der grundsätzlichen Bebaubarkeit der betreffenden Grundstücke bzw. an deren Qualität als Bauland. Gleiches gilt bezüglich der behaupteten fehlenden Bauabsicht gewisser Grundeigentümer, besteht doch für eingezonte

Grundstücke eine Baupflicht und erwirbt die Gemeinde von Gesetzes wegen ein Kaufrecht, sollten die der Bauzone zugewiesenen Grundstücke nicht innert zwölf Jahren ab Rechtskraft des Genehmigungsentscheids gemäss ihrer Nutzungsbestimmung überbaut und verwendet werden (Art. 46a RPBG). Damit scheitert die angebehrte Einzonung nicht nur bereits an Art. 15 Abs. 4 lit. e RPG, sondern es bestehen 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 wird 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.). Der Verweis der Beschwerdeführer auf die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung der Gemeinde Düringen vermag 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.

E. 6.4

Nebst Art. 15 Abs. 4 RPG steht auch Art. 30 Abs. 1bis RPV der ersuchten Einzonung entgegen. Mit dem pauschalen Hinweis der Beschwerdeführer auf die "kompakte Siedlungsentwicklung

Kantonsgericht KG Seite 10 von 12 des regionalen Zentrums des Sensebezirks" ist ein aus Sicht des Kantons wichtiges Ziel im Sinne von Art. 30 Abs. 1bis lit. a RPV weder dargetan noch ist ein solches vorliegend ersichtlich (vgl. dazu BGE 145 II 18 E. 4.2; 142 II 415 E. 3 letzter Absatz sowie E. 2.2.3). 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 Art. ccc GB nicht sinnvoll erreicht werden könnte. In Anbetracht der festgestellten erheblichen Baulandreserven der Gemeinde Düringen (oben E. 6.3) ist das Gegenteil der Fall, lässt 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 fehlt es sinngemäss auch an einem Nachweis, dass kein alternativer Standort für die Realisierung des behaupteten kantonalen Ziels in Frage kommt (vgl. Erläuternder Bericht ARE, S. 10). Eine Einzonung des Grundstücks Art. ccc GB würde damit einzig einem privaten Überbauungsinteresse dienen, an dem kein kantonales Interesse besteht, was für die Inanspruchnahme einer Fruchtfolgefläche nicht genügt (Urteil BGer 1C_635/2020 vom 11. Oktober 2021 E. 6.2). Damit kann 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. 1bis lit. b RPV ausreicht.

E. 6.5

Was schliesslich die von den Beschwerdeführern verlangte umfassende Interessenabwägung anbelangt, fällt eine solche ausser Betracht, wenn die in Art. 15 Abs. 4 RPG vorgeschriebenen kumulativen Voraussetzungen (vgl. AEMISEGGER/KISSLING, in Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, Art. 15 N. 87) nicht erfüllt sind bzw. die Anforderungen von Art. 30 Abs. 1bis RPV an die Einzonung von Fruchtfolgeflächen der Zuweisung in die Bauzone entgegenstehen.

E. 6.6

Somit ist erstellt, dass eine Einzonung des Grundstücks Art. ccc GB zurzeit mit objektivem Recht nicht vereinbar ist. Da sich die massgeblichen tatsächlichen Verhältnisse wie gesehen mit genügender Klarheit aus den Akten sowie den öffentlich zugänglichen Karten und Plänen des Kantons ergeben, kann auf die Abnahme der Beweis- und Aktenergänzungsanträge der Beschwerdeführer in antizipierter Beweiswürdigung verzichtet werden (vgl. BGE 141 I 60 E. 3.3; 136 I 229 E. 5.3). Bei diesem Ergebnis kann nach dem Gesagten (vgl. oben E. 5.3) offenbleiben, ob der verwaltungsrechtliche Vertrag vom 12. September 2013 oder die Vorgeschichte der unterlassenen Einzonung überhaupt eine taugliche Vertrauensgrundlage darstellen, weshalb auf die diesbezüglichen Vorbringen und Beweisanträge der Beschwerdeführer nicht einzugehen ist.

E. 7

Die Beschwerdeführer berufen sich weiter auf die Planbeständigkeit. Wie hiervor bereits festgehalten wurde (E. 3), werden Nutzungspläne erst mit ihrer Genehmigung durch die Vorinstanz verbindlich. Da die mit Entscheid der Gemeinde vom 11. Februar 2014 vorgenommene Zuweisung des Grundstücks Art. ccc GB in die Wohnzone hoher Dichte durch den Entscheid der Vorinstanz vom

E. 8

Nicht ersichtlich ist alsdann, was die Beschwerdeführer aus den gerügten illegalen Bauten auf dem Grundstück Art. ccc GB zu ihren Gunsten ableiten wollen, sind diese doch nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.

E. 9

Im Ergebnis hat die Vorinstanz den Einspracheentscheid des Gemeinderats der Gemeinde Düdigen daher zu Recht bestätigt. Die Beschwerde ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann, und der angefochtene Entscheid zu bestätigen.

E. 10

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten, die auf CHF 3'000.- festzulegen sind, den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftung aufzuerlegen und im Umfang von CHF 2'500.- mit dem geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen (Art. 131 Abs. 1 VRG; Art. 1 f. des kantonalen Tarifs vom 17. Dezember 1991 der Verfahrenskosten und Entschädigungen in der Verwaltungsjustiz [Tarif VJ; SGF 150.12]). Die Gemeinde hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung, da sie nicht in ihren Vermögensinteressen betroffen ist und keine besonderen Umstände ersichtlich sind, die den Beizug eines Rechtsvertreters nötig gemacht hätten (Art. 139 VRG). (Dispositiv auf der nächsten Seite)

Kantonsgericht KG Seite 12 von 12 Der Hof erkennt: I. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann. II. Die Gerichtskosten von CHF 3'000.- werden den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftung auferlegt und im Umfang von CHF 2'500.-

mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet. III. Es werden keine Parteientschädigungen 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 Entscheids angefochten wird (Art. 148 VRG). Freiburg, 13. April 2022/mpo Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

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