

VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS FREIBURG

II. VERWALTUNGSGERICHTSHOF

Entscheid vom 5. Oktober 2006

In den Beschwerdesachen
(2A 03 132 und 2A 03 133)

1. **F.**,

2. **B.**,

beide vertreten durch Rechtsanwalt Paul Zbinden, Cité Bellevue 6, Postfach 41,
1707 Freiburg 7,

Beschwerdeführerinnen,

gegen

1. die **Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion**, Chorherrengasse 17,
1700 Freiburg,

2. die **Gemeinde Plaffeien**, vertreten durch ihren Gemeinderat, Dorfstrasse 5,
1716 Plaffeien, vertreten durch Rechtsanwalt Christoph Joller, av. de Tivoli 3,
1701 Freiburg,

Beschwerdegegnerinnen,

betreffend

**Revision der Ortsplanung,
(Entscheide des Gemeinderats der Gemeinde Plaffeien
vom 11. November 2003)**

hat sich ergeben:

- A. A. war Eigentümer der Grundstücke "Grosse Metzgera" und "Untere Metzgera" im Gebiet Schwarzsee, Gemeinde Plaffeien. Im März 1980 verkaufte er die "Grosse Metzgera" (Umfang 234'866 m²) der in X. ansässigen Firma Y. und im Oktober 1980 die "Untere Metzgera" (Umfang 29'768 m²) an die Firma B. Ein Teil der Grundstücke lag damals in einer Wohnzone schwacher Besiedlungsdichte mit obligatorischem Detailbebauungsplanverfahren. In der Folge liessen die Eigentümer je einen Quartierplan und ein Quartierplanreglement erstellen, die am 13. Juli 1982 vom Staatsrat genehmigt wurden. Vorgesehen war der Bau von mehreren hundert Ferienhäusern beziehungsweise -wohnungen.

Im Jahre 1992 führte die Gemeinde Plaffeien eine Revision der Ortsplanung durch. Dabei beabsichtigte sie, das ausgeschiedene Bauland im Gebiet "Grosse Metzgera" und "Untere Metzgera" zu verkleinern. Eine von der Firma Y. dagegen beim Oberamt des Sensebezirks erhobene Einsprache wurde nach Verhandlungen mit der Gemeinde Plaffeien im März 1994 als durch Vergleich erledigt abgeschlossen.

- B. Am 23. April 1997 genehmigte die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (damalige Bezeichnung: Baudirektion; nachfolgend: RUBD) die Zonenutzungspläne Heimland, die Teilplanung Natur und Landschaft (Richtplan), den Richtplan der Bodennutzung Heimland Plaffeien sowie die Strassen- und Verkehrsrichtpläne Heimland und Schwarzsee, unter Vorbehalt der Bemerkungen in den Erwägungen. Gleichzeitig ordnete sie insbesondere an, dass die Quartiere "Grosse Metzgera" und "Untere Metzgera" in die roten Zonen zuzuweisen und mit einem Bauverbot zu belegen seien. Sie stützte sich dabei auf den Bericht (nachfolgend: Batgliss-Bericht) der Naturgefahrenkommission (nachfolgend: NGK), die offenbar im Nachgang der Ereignisse von Ende Winter 1994 vom Staatsrat beauftragt worden war, die Bebaubarkeit von Bauzonen in kritischen Gebieten zu überprüfen. Damals wurde auf dem Gebiet der Gemeinde Plasselb die Ferienhaussiedlung "Falli-Hölli" (rund 30 Gebäude) durch einen Hangrutsch vollständig zerstört. Nach dem Batgliss-Bericht wird Land, das als Rutschgebiet qualifiziert wird, der roten Zone zugewiesen und darf nicht überbaut werden. An bestehenden Gebäuden dürfen nur Unterhalt- und Ausbesserungsarbeiten ausgeführt werden. Um- oder Erweiterungsbauten sind nicht zulässig.
- C. Darauf legte die Gemeinde Plaffeien vom 18. Mai bis 17. Juni 2002 den Zonennutzungsplan Schwarzsee/Zollhaus neu öffentlich auf. Nach diesem Projekt wird entsprechend den Anordnungen der RUBD das Gebiet "Metzgera" der Landwirtschaftszone zugewiesen. Art. 26 und 27 des Planungs- und Baureglements der Gemeinde Plaffeien (PBR) sehen unter anderem vor,

dass in der roten Zone eine erhebliche Gefährdung bestehe, dort keine neue Bauten erstellt werden dürfen, die dem Aufenthalt von Menschen dienen, und bestehende Bauten nach einer Zerstörung nicht wieder aufgebaut werden dürfen, ebenso wenig dürfen Umbauarbeiten, Erweiterungsarbeiten und Nutzungsänderungen durchgeführt werden.

Die betroffenen Eigentümer F., Rechtsnachfolgerin der Firma Y., und B. erhoben Einsprache, die am 11. November 2003 vom Gemeinderat Plaffeien, soweit er auf die Einsprache überhaupt eintrat, abgewiesen wurde.

- D. Die F. und B. liessen am 11. Dezember 2003 getrennt gegen den Einspracheentscheid bei der RUBD, der (ersten) ordentlichen Rechtsmittelinstanz (vgl. Art. 80a Abs. 2 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 9. Mai 1983 [RPBG, SGF 710.1]), Beschwerde führen. Gleichzeitig erhoben sie auch beim Verwaltungsgericht Beschwerde mit der Begründung, dass die Voraussetzungen für eine Sprungbeschwerde vorliegen würden. In der Verfügung vom 23. April 1997 hätte die RUBD den Zonennutzungsplan Schwarzsee sowie das entsprechende Planungsreglement mit der ausdrücklichen Weisung genehmigt, die Grundstücke "Grosse Metzgera" und "Untere Metzgera" der so genannten roten Zone, das heisst der Landwirtschaftszone beziehungsweise einer Spezialzone mit Bauverbot, zuzuweisen.

Die übrigen Rechtsbegehren der B. lauten wie folgt:

- "1. Die Beschwerde sei gutzuheissen.*
- 2. Es sei auf die Auszonierung bzw. Umzonierung des Quartiers "Untere Metzgera" in die Landwirtschaftszone zu verzichten.*
- 3. Die Ortsplanungsrevision Schwarzsee/Zollhaus 2002 wird wie folgt abgeändert:
Der am 13.07.1982 genehmigte Quartierplan "Untere Metzgera" und das entsprechende Quartierreglement seien in der Ortsplanungsrevision Schwarzsee/Zollhaus 2002
primär
in der Wohnzone mit schwacher Dichte (WS) gemäss Art. 17 des revidierten PBR eingezont zu belassen,
eventuell
in den BATGLISS-Sektor I (gelb) gemäss Art. 17 und Art. 31 des revidierten PBR in die Wohnzone mit schwacher Dichte (WS) umzuzonen.*
- 4. Es sei der Einsprecherin davon Akt zu geben*
 - dass sie im Falle einer Auszonierung bzw. Umzonierung in die Landwirtschaftszone eine materielle Enteignung geltend macht und gegen die Gemeinde und/oder den Kanton Entschädigungsansprüche (Art. 137 ff RPBG)*

in der Höhe ihrer bisherigen Aufwände in Sachen Ortsplanung stellt, nämlich:

...

- und dass diese Entschädigungsansprüche dem Enteignungsrichter vorbehalten werden.

5. (Verfahrenskosten).

6. (Parteikosten)."

Die F. stellt folgende Anträge:

"1. *Die Beschwerde sei gutzuheissen.*

2. *Es sei auf die Auszonierung bzw. Umzonierung des Quartiers "Grosse Metzgera" in die Landwirtschaftszone zu verzichten.*

3. *Die Ortsplanungsrevision Schwarzsee/Zollhaus 2002 wird wie folgt abgeändert:*

Der am 17.03.1983 genehmigte Quartierplan "Grosse Metzgera" und das entsprechende Quartierreglement seien in der Ortsplanungsrevision Schwarzsee/Zollhaus 2002 im Perimeterrahmen und in der Fassung der ortsplannerischen Vereinbarung vom 15./22.02.1994

primär

in der Wohnzone mit schwacher Dichte (WS) gemäss Art. 17 des revidierten PBR eingezont zu belassen,

eventuell

in den BATGLISS-Sektor I (gelb) gemäss Art. 17 und Art. 31 des revidierten PBR in die Wohnzone mit schwacher Dichte (WS) umzuzonen.

4. *Es sei der Einsprecherin davon Akt zu geben*

- dass sie im Falle einer Auszonierung bzw. Umzonierung in die Landwirtschaftszone eine materielle Enteignung geltend macht und gegen die Gemeinde und/oder den Kanton Entschädigungsansprüche (Art. 137 ff RPBG) in der Höhe ihrer bisherigen Aufwände in Sachen Ortsplanung stellt, nämlich:

- und dass diese Entschädigungsansprüche dem Enteignungsrichter vorbehalten werden.

5. (Verfahrenskosten).

6. (Parteikosten)."

Mit Entscheid vom 11. Februar 2004 anerkannte das Verwaltungsgericht seine sachliche und funktionelle Zuständigkeit zur Beurteilung der Beschwerden. Gleichzeitig ordnete es die Verbindung der beiden Verwaltungsgerichtsverfahren an und setzte das Verfahren aus. Die Suspendierung erfolgte, weil

im Rahmen der flächendeckenden und integralen Gefahrenkartierung die Erarbeitung einer neuen Gefahrenkarte für den Kanton Freiburg im Gange war.

- E. Am 6. Juni 2005 teilte die NGK dem Verwaltungsgericht mit, dass sie die Ergebnisse der integralen Kartierung der Naturgefahren im Los Schwarzsee in ihrer Sitzung vom 27. April 2005 offiziell zur Kenntnis genommen und gutgeheissen hat. Diese Naturgefahrenkarten würden als Referenz für die vom kantonalen Richtplan vorgesehene Umsetzung der Vorbeugungsstrategie im Bereich der Naturgefahren gelten.

Gemäss den beigelegten Ausschnitten der Naturgefahrenkarte befindet sich das Gebiet "Metzgera" nunmehr in den drei Gefahrenstufen gelb (geringe Gefährdung), blau (mittlere Gefährdung) und rot (erhebliche Gefährdung). Im roten Bereich sind Personen innerhalb und ausserhalb von Gebäuden gefährdet und ist mit der raschen Zerstörung von Gebäuden zu rechnen. Es ist im Wesentlichen ein Verbotsbereich. In Gebieten mit einer mittleren Gefährdung (blau) sind Personen ausserhalb von Gebäuden gefährdet, innerhalb jedoch kaum oder gar nicht. Im Prinzip ist mit Schäden zu rechnen, doch nicht mit einer raschen Zerstörung, falls gewisse Bauauflagen beachtet werden. Es handelt sich um einen Gebotsbereich, in dem schwere Schäden durch geeignete Vorbeugemassnahmen vermieden werden können. Im gelben Bereich (geringe Gefährdung, Hinweisbereich) sind Personen kaum oder gar nicht gefährdet und ist mit geringen Schäden an Gebäuden zu rechnen. Daneben gibt es noch die Bereiche gelb-weiss, weiss und rosa (Restgefährdung, Hinweisbereich), wo Ereignisse mit sehr geringer Eintretenswahrscheinlichkeit (nach dem derzeitigen Kenntnisstand keine oder vernachlässigbare Gefährdung) möglich sind.

Nach den Ausführungen der NGK ersetzt die neue Naturgefahrenkarte den Batgliss-Bericht. Die öffentlich aufgelegte Ortsplanung der Gemeinde Plaffeien beziehe sich daher auf eine veraltete und überholte Grundlage. Die integrale Kartierung der Naturgefahren habe auch Konflikte aufgezeigt, die von anderen Gefahrenarten wie Hochwasser und Murgänge herrühren würden, weshalb zum Teil raumplanerische Massnahmen zu ergreifen seien. Ihrer Ansicht nach sei deshalb die Ortsplanung zumindest für den Abschnitt Schwarzsee in Bezug auf die Problematik der Naturgefahren zu überarbeiten. Diesen Bericht hat der Instruktionsrichter den Parteien zur Stellungnahme unterbreitet.

- F. Mit Eingabe vom 15. Juli 2005 bestätigte die B. im Wesentlichen ihre früheren Anträge vom 11. Dezember 2003. Indes änderte sie ihr Rechtsbegehren 3 wie folgt ab:

"3. ... (unverändert)

Primär

(unverändert)

Eventuell (neu)

Die in der Naturgefahrenkarte (2005) angegebene rote Fläche sei gemäss Art. 17 und 31 des revidierten PBR in die Wohnzone mit schwacher Dichte (WS) in den Sektor Kategorie 2 (Art. 31: blau = mittlere Gefahrenzone) umzuzonen.

Subeventuell (neu)

Die in der Naturgefahrenkarte (2005) angegebene rote Fläche sei gemäss Art. 17 und 31 des revidierten PBR in die Wohnzone mit schwacher Dichte (WS) in den Sektor Kategorie 1 (Art. 31: gelb = geringe Gefährdung) umzuzonen."

Für die B. belegt die neue Naturgefahrenkarte, dass der Batgliss-Bericht im Bereich der "Obere" und "Untere" Metzgera" die Gefahren zu hoch eingeschätzt habe. Soweit die Karte immer noch rote Flächen aufweise, sei zumindest zu prüfen, ob diese Gebiete in die Zone blau zuzuweisen seien.

Die F. reichte am 15. Juli 2005 ebenfalls eine Vernehmlassung ein und änderte ihren Antrag 3 vom 11. Dezember 2004 wie folgt ab:

"3. (unverändert)

Primär

(unverändert)

Eventuell (neu)

Die in der Naturgefahrenkarte (2005) angegebenen Flächen seien gemäss Art. 17 und 31 des revidierten PBR in die Wohnzone mit schwacher Dichte (WS) in den Sektor Kategorie 1 (gelb = geringe Gefahrenzone umzuzonen."

Subeventuell (neu)

Die in der Naturgefahrenkarte (2005) angegebenen Flächen seien gemäss Art. 17 und 30 bzw. 31 des revidierten PBR in die Wohnzone mit schwacher Dichte (WS)

- und zwar die gelben Flächen in den Sektor Kategorie 1, (Art. 31: gelb = geringe Gefährdung)
- bzw. die blauen Flächen in den Sektor Kategorie 2 (Art. 30: blau = mittlere Gefährdung umzuzonen."

Auch für die F. war die "Auszonung" der "Oberen Metzgera" von der Bauzone in die Landwirtschaftszone gestützt auf den Batgliss-Bericht nicht gerechtfertigt. Deshalb sei zu prüfen, ob eine Zuweisung in die Zone gelb möglich sei.

Die Gemeinde Plaffeien macht in ihrer Eingabe vom 8. September 2005 darauf aufmerksam, dass die Feststellungen in der neuen Gefahrenkarte zum Teil wesentlich von jenen im Batgliss-Bericht abweichen würden. Das habe

zur Folge, dass der Zonennutzungsplan Schwarzsee überprüft, allenfalls neu überarbeitet und öffentlich aufgelegt werden müsse. Sie beantrage daher, dass das Verfahren ausgesetzt bleibe, bis die Neubeurteilung abgeschlossen sei und feststehe, ob und inwieweit eine neue öffentliche Auflage betreffend Zonennutzungsplan im Gebiet Schwarzsee stattfinde.

Die RUBD verzichtete auf eine Vernehmlassung.

- G. Am 18. November 2005 verfügte der Instruktionsrichter die Wiederaufnahme des Verfahrens und setzte der RUBD und der Gemeinde Plaffeien Frist für das Einreichen der Akten und der Beschwerdeantwort.

Die RUBD beantragt mit Eingabe vom 6. Februar 2006 die Abweisung der Beschwerden und das Belassen der "Untere Metzgera" und der "Obere Metzgera" in der Landwirtschaftszone. Zur Begründung bringt sie unter anderem vor, dass sich nach dem heutigen Stand der Dinge die "Obere Metzgera" im Bereich eines von Naturgefahren überwiegend mittelschwer gefährdeten Gebiets und die "Untere Metzgera" in jenem eines erheblich gefährdeten Gebiets befänden. Es liege insofern eine Änderung der Verhältnisse vor, als den Behörden neue Erkenntnisse vorlägen, die eine andere Beurteilung der Sachlage zuliesse. Die ursprüngliche Genehmigung der Quartierpläne sei gestützt auf die damaligen Kenntnisse der Bodenbeschaffenheit erfolgt. Nun sei die Überbauungseignung des Gebiets gestützt auf die neueren Erkenntnisse unter einem anderen Gesichtspunkt zu beurteilen.

Die Gemeinde Plaffeien schliesst mit Eingabe vom 5. April 2006 auf Abweisung der Beschwerden. Gleichzeitig beantragt sie, dass aufgrund der geänderten Situation die Angelegenheit an die RUBD, der ersten ordentlichen Rechtsmittelinstanz, zur Beurteilung zurückzuweisen sei. Es liege eine von den zuständigen kantonalen Behörden erarbeitete neue Gefahrenkarte vor. Der Batgliss-Bericht sei von der Naturgefahrenkarte ersetzt worden und dieser komme Behördenverbindlichkeit zu. Bei der materiellen Beurteilung der Beschwerden sei auf diese neue Karte und nicht mehr auf die Anweisungen der RUBD abzustellen. Mithin seien die Voraussetzungen der Sprungbeschwerde nicht mehr gegeben und auch aus Gründen des rechtlichen Gehörs scheine sich eine Beurteilung durch die RUBD zu rechtfertigen, weil sie (die Gemeinde Plaffeien) Anspruch auf Prüfung der streitigen Fragen durch zwei kantonale Instanzen habe.

Mit Verfügung vom 6. Juli 2006 wies der II. Verwaltungsgerichtshof den Antrag der Gemeinde auf Rückweisung der Angelegenheit an die RUBD ab und am 19. September 2006 schloss der Instruktionsrichter den Schriftenwechsel und das Beweisverfahren.

**Der II. Verwaltungsgerichtshof
zieht in Erwägung:**

1. a) Das Verwaltungsgericht hat in seinen Entscheiden vom 11. Februar 2004 und 6. Juli 2006 seine Zuständigkeit anerkannt sowie die Vereinigung der beiden Verfahren verfügt. Darauf ist hier nicht mehr zurückzukommen.

Immerhin ist zu wiederholen, dass das Verwaltungsgericht im Rahmen einer Sprungbeschwerde die gleichen Überprüfungsbefugnisse wie die RUBD hat und ihm mithin die gleiche Kognition zusteht wie der übersprungenen Instanz. In dieser Hinsicht bestimmt Art. 33 Abs. 2 lit. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700), dass eine volle Überprüfung der angefochtenen Verfügungen und Nutzungspläne durch wenigstens eine Beschwerdebehörde vorgenommen werden muss. Diese Aufgabe nimmt im Kanton Freiburg grundsätzlich die RUBD wahr, die als erste Instanz über Beschwerden entscheidet (Art. 80a RPBG; vgl. dazu auch BGE 119 Ia 321 E. 5c S. 328). Die RUBD hat somit auch eine Ermessenskontrolle vorzunehmen (BERNHARD WALDMANN / PETER HÄNNI, Handkommentar, RPG 2006, N 76 zu Art. 33). Ermessen (Angemessenheit) ist "die den Umständen angepasste Lösung im rechtlich nicht normierten Handlungsspielraum" (BGE 118 Ib 317 E. 3c S. 324). Frage ist, welche unter mehreren von Ermessensspielraum abgedeckten - rechtlich also gleichermaßen zulässigen Lösungen - am ehesten angezeigt erscheint. Dabei gilt die Verhältnismässigkeit einer Massnahme (ihre Eignung und Erforderlichkeit, sowie die Ausgewogenheit der Zweck/Mittel-Relation) noch als Teil der Rechtsfrage (PIERRE TSCHANNEN, Kommentar RPG, N 64 zu Art. 2). Die Wahl unter mehreren zur Verfügung stehenden angemessenen Vorkehren soll grundsätzlich der Planungsbehörde überlassen bleiben. Muss eine Lösung als unangemessen bezeichnet werden, so darf die übergeordnete Behörde nicht das Ermessen der plankompetenten Behörde durch ihr eigenes Ersetzen; vielmehr hat sie die Sache zur neuen Entscheidung an diese Behörde zurückzuweisen (BGE 120 Ib 207 E. 3 S. 210 f.; WALDMANN / HÄNNI, N 71 zu Art. 2).

Im vorliegenden Fall fällt die Überprüfung durch die RUBD wegen der Sprungbeschwerde weg. Infolgedessen hat das Verwaltungsgericht auch eine Kontrolle der Angemessenheit der beanstandeten Planungsmassnahmen vorzunehmen und im Zusammenhang mit der Auslegung der massgeblichen unbestimmten Rechtsbegriffe grundsätzlich keine Zurückhaltung auszuüben.

- b) Die Beschwerdeführerinnen sind als Eigentümerinnen der vom Nutzungsplan betroffenen Grundstücke zur Beschwerdeerhebung befugt (Art. 80 Abs. 1 i.V.m. Art. 80a RPBG und Art. 76 Abs. a des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege [VRG, SGF 150.1]).

- c) In der Vernehmlassung vom 8. September 2005 scheint die Gemeinde Plaffeien die Meinung zu vertreten, dass das Verfahren mit der neuen Gefahrenkarte gegenstandslos geworden ist. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Als durch Gegenstandslosigkeit erledigt ist ein Prozess nur dann abzuschreiben, wenn das Objekt wegfällt, um das sich der Streitgegenstand dreht, oder wenn der angefochtene Verwaltungsakt förmlich aufgehoben wird (MERKLI / AESCHLIMANN / HERZOG, 1997, N 2 zu Art. 39). Diese Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall nicht eingetreten: Weder wurden die Anträge der Beschwerdeführer von den Behörden erfüllt noch haben diese einen neuen Entscheid gefällt. Das Verfahren nimmt somit seinen Fortgang.
- d) Die Gemeinde Plaffeien ersucht um Suspendierung des Verfahrens bis die Neubeurteilung abgeschlossen sei und feststehe, ob und inwieweit eine neue öffentliche Auflage betreffend Zonennutzungsplan im Gebiet Schwarzsee stattfindet.

Nach Art. 42 Abs. 1 lit. a VRG kann die Behörde aus wichtigen Gründen ein Verfahren aussetzen, insbesondere wenn der zu treffende Entscheid vom Ausgang eines anderen Verfahrens abhängt oder davon massgeblich beeinflusst werden könnte.

Es ist nicht nachvollziehbar, was die Gemeinde mit "Neubeurteilung" meint. Das Verfahren ist vor Verwaltungsgericht hängig, weshalb es der Gemeinde im Rahmen der Devolutivwirkung der Beschwerde (vgl. Art. 85 VRG) verwehrt ist, Massnahmen zu ergreifen. Sie behauptet auch nicht, auf ihre Einspracheentscheide zurückkommen zu wollen oder gestützt auf die neue Naturgefahrenkarte eine erneute Revision ihrer Ortsplanung eingeleitet zu haben. Das Gesuch um Suspendierung ist somit als unbegründet abzuweisen.

- e) Die Beschwerden entsprechen im Übrigen formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen; auf die Beschwerden ist einzutreten.
2. Streitgegenstand ist ein im Rahmen der Ortsplanungsrevision gefällter Entscheid. Es wird sowohl in einer rechtskräftigen Bauzone gelegenes Gebiet der Landwirtschaftszone beziehungsweise einer Spezialzone als auch in der Landwirtschaftszone gelegenes Gebiet nicht der Bauzone zugewiesen. Ob es sich bei diesem Vorgehen um eine Auszonung, wie die Beschwerdeführerinnen meinen, oder um eine Nichteinzonung handelt, kann für das vorliegende Verfahren offen bleiben, weil es darauf nicht ankommt (vgl. zum Unterschied zwischen Auszonung und Nichteinzonung etwa: ALDO ZAUGG, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, 2. A., Bern 1995, N 10 und 11 zu Art. 130; BGE 122 II 330; zur Problematik, wenn eine altrechtlich zur Bauzone gehörende Parzelle bei der erstmaligen Schaffung

einer RPG-konformen Ortsplanung nicht mehr der Bauzone zugewiesen wird: BVR 2001 S. 168).

3. a) Der hier angefochtene Zonenplan (Revision der Ortsplanung) ist ein Nutzungsplan im Sinne von Art. 14 RPG. Als solcher legt er in einem bestimmten Perimeter Art, Ort und Mass der Bodennutzung allgemein verbindlich und parzellenscharf fest. Er gibt Aufschluss über die zulässige Nutzung des Bodens und zeigt auf, was auf einem bestimmten Grundstück erlaubt ist (WALDMANN / HÄNNI, N 3 und 4 zu Art. 14). Er weist Land der Bau- oder der Landwirtschaftszone zu. Bauzonen umfassen Land, das sich für die Überbauung eignet und weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (Art. 15 lit. a und b RPG). Die Kriterien für die Zuteilung von Land in die Landwirtschaftszone sind in Art. 16 RPG umschrieben. Solche Zonen umfassen im Wesentlichen Land, das sich für die landwirtschaftliche Benutzung eignet.

Erste und absolute Voraussetzung für die Bejahung der Überbauung von Land bildet die bautechnische Möglichkeit der Überbauung. Lässt die Beschaffenheit des Bodens eine Überbauung nicht zu, fehlt es zum Vornherein an der Eignung. Dabei ist von Bedeutung die natürliche Lage, in welcher sich ein Gebiet befindet (Topografie, Exposition, Klima). Wenn die Sicherheit der Bewohner, der Bauten oder der Infrastrukturanlagen durch Erschütterungen, Hangrutsch oder Lawinen gefährdet erscheint, ist das Land für eine Überbauung ungeeignet (BGE 114 Ia 252 E. 5c S. 251 f.; WALDMANN / HÄNNI, N 16 zu Art. 15).

- b) In ihren Einspracheentscheiden vom 11. November 2003 führt die Gemeinde Plaffeien aus, dass aufgrund des Batgliss-Berichts das Gebiet "Metzgera" als instabil zu betrachten sei, in einer aktiven Rutschzone liege und deshalb als unbebaubar gelte.

Dem widersprechen die Beschwerdeführerinnen. Der Batgliss-Bericht bilde keine rechtsgenügende Grundlage, um die beiden Quartiere "Grosse Metzgera" und "Untere Metzgera" als naturgefährdet zu betrachten und mit einem Bauverbot zu belegen. Die NGK hätte nach dem Ereignis im Falli-Höllli innert 3 Monaten in 13 Gemeinden des Kantons Untersuchungen durchgeführt und kurzerhand über 600'000 m² Land der roten Zone zugewiesen. Die entsprechenden Untersuchungen und Studien seien aber keineswegs umfassend gewesen. Für die Quartiere "Metzgera" hätten besondere konkrete Untersuchungen und Messungen durchgeführt werden müssen, wie dies für andere Gebiete ("Hohberghang" und "Hohbergbachgraben") auch getan worden sei. Die vorliegenden geologischen Berichte hätten übrigens den Schluss erbracht, dass die beiden Quartiere nicht rutschgefährdet seien, beziehungsweise dass ein allfälliges oberflächliches Rutschrisiko durch technische Sanierungsmassnahmen an der Oberfläche im Gelände eliminiert werden kön-

ne und damit die erforderliche Stabilität gewährleistet würde. Die Raumplanungsbehörden hätten zumindest abklären müssen, ob solche technische Massnahmen in den Quartieren der "Metzgera" zweckmässig, wirksam und erfolgreich sein könnten.

Für die RUBD sind die Einwände der Beschwerdeführerinnen gegenstandslos geworden, weil die Sachlage mit der neuen Naturgefahrenkarte nunmehr in genügender Weise festgestellt sei. Diese Karte sei nach den Regeln der Kunst, namentlich unter Berücksichtigung der Empfehlungen und Richtlinien des Bundes, der technischen Richtlinien sowie des vom Kanton erstellten Pflichtenhefts ausgearbeitet worden. Die Abschätzung der Rutschgefahr sei von einem hoch qualifizierten Büro vorgenommen worden.

Im Folgenden ist zu prüfen, welche Auswirkungen die neue Naturgefahrenkarten auf den im Jahre 2002 aufgelegten Nutzungsplan der Gemeinde Plaffeien hat.

4. a) Nach Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 lit. c RPG haben die Kantone für ihre Richtplanung festzustellen, welche Gebiete durch Naturgefahren oder schädliche Einwirkungen erheblich bedroht sind. Richtpläne sind für die Behörden verbindlich (Art. 9 Abs. 1 RPG). Mithin ist die Berücksichtigung von Naturgefahren bei der Richt- und Nutzungsplanung ein gesetzlicher Auftrag. Gefahrenkarten bieten hierfür eine Voraussetzung. Sie sollen genaue Angaben zur Gefahrenart, zur räumlichen Ausdehnung und zum Grad der Gefährdung in drei Gefahrenstufen machen, wobei eine parzellenscharfe Abgrenzung möglich sein muss. Sie zeigen, durch welche Massenbewegungsgefahren und in welchem Ausmass (Ausdehnung, Intensität und Wahrscheinlichkeit) eine bestimmte Fläche bedroht ist. Eine solche Bedrohung durch Naturgefahren ist eine Standorteigenschaft, vergleichbar mit der Bodenfruchtbarkeit oder der Hangneigung, denn sie beeinträchtigt oder verunmöglicht bestimmte Nutzungen. Gefahrenkarten sollen möglichst für alle massgebenden Naturgefahren gleichzeitig und wenn möglich für geschlossene Planungsräume erstellt werden. Die Einteilung in Gefahrenstufen erfolgt unabhängig von der derzeitigen Nutzung. Nur wenn die gefährdeten Räume und die Art der Bedrohung verbindlich, objektiv und nachvollziehbar aufgezeigt werden, können bestehende Nutzungskonflikte dargestellt und künftige vermieden werden (zum Ganzen: Empfehlungen 1997, Berücksichtigung der Massenbewegungsgefahren bei raumwirksamen Tätigkeiten, herausgegeben vom Bundesamt für Raumplanung [BRP], Bundesamt für Wasserwirtschaft [BWW] und Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft [BUWAL]; WALDMANN / HÄNNI, N 25 zu Art. 6).
- b) Es bedeutet im Übrigen nicht, dass eine Gefahrenkarte für die Behörden keine Auswirkungen hat, solange sie nicht in die Richtplanung umgesetzt worden ist. Besitzt die Baubewilligungsbehörde eine Gefahrenkarte und stellt sie fest, dass die Errichtung einer Baute in einem gefährdeten Gebiet vorge-

sehen ist, ist sie verpflichtet, die Resultate der Gefahrenkarte zu berücksichtigen. Das ergibt sich aus Art. 152 RPBG. Danach darf auf einem Grundstück, das durch Steinschläge, Erdbeben, Lawinen, Überschwemmungen oder andere Naturgefahren schwer bedroht ist, keine Baute erstellt werden (Abs. 1). Eine Ausnahme ist nur dann möglich, wenn der Eigentümer den Beweis erbringt, dass sämtliche das Grundstück und dessen Zufahrt bedrohenden Gefahren durch geeignete Massnahmen beseitigt worden sind (Abs. 2). Wird das Bestehen einer Gefahr bestritten, so trägt die Verwaltung für Grundstücke in der Bauzone und der Eigentümer für die übrigen die Beweislast. Diese Bestimmung ist nur auf die Zonenpläne anwendbar, die nach dem Inkrafttreten des RPBG genehmigt werden (Abs. 3). Die Nichtüberbaubarkeit eines den Naturgefahren ausgesetzten Grundstückes begründet keinen Entschädigungsanspruch (Abs. 4).

- c) Für den Bereich des Schutzes von Naturgefahren hat der Kanton Freiburg die NGK eingesetzt (Art. 5a RPBG), welche die allgemeinen Probleme im Zusammenhang mit den Naturgefahren prüft, die Grundlagenerhebung koordiniert und auf Ersuchen des Bau- und Raumplanungsamts (BRPA) oder der Gemeinden zu den Entwürfen von Ortsplanungen und zu geplanten Arbeiten in den Naturgefahren ausgesetzten Gebieten im Sinne von Art. 152 Abs. 1 RPBG Stellung nimmt. Die NGK gewährleistet zusammen mit dem BRPA die Berücksichtigung der Naturgefahren bei den Ortsplanungen und der Baupolizei.
5. a) Die neue Naturgefahrenkarte weist das Gebiet der "Metzgera" mehrheitlich dem roten Bereich zu; einige Landteile werden als mittel (blau) und ganz wenige als gering (gelb) gefährdet bezeichnet. Es liegt insofern ein erheblicher Unterschied zum Batgliss-Bericht vor, dass die "Obere Metzgera" vorher vollständig der roten Zone zugewiesen war. Die "Untere Metzgera" bleibt im roten Bereich.

Nach Auffassung der RUBD lassen die neuen Erkenntnisse der NGK eine andere Beurteilung der Sachlage zu, beziehungsweise dränge sich eine solche neue Prüfung auf. Die ursprüngliche Genehmigung der Quartierpläne sei gestützt auf die damaligen Kenntnisse der Bodenbeschaffenheit erfolgt. Nun sei die Überbauungseignung des Gebiets gestützt auf die neueren Erkenntnisse unter einem anderen Gesichtspunkt zu beurteilen. Gleicher Meinung scheint die Gemeinde Plaffeien zu sein, schliesst sie sich doch den Erwägungen der RUBD an.

- b) Nach dem Gesagten kann es als erstellt gelten, dass der Sachverhalt nicht mehr der gleiche ist, wie anlässlich der Planaufgabe im Jahre 2002. Damit stellt sich die Frage der Planänderung. Diesbezüglich sieht Art. 21 Abs. 2 RPG vor, dass Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst werden,

wenn sich die Verhältnisse (seit der Planfestsetzung) erheblich geändert haben. "Erheblich" haben sich die Verhältnisse geändert, wenn entweder die tatsächlichen oder rechtlichen Umstände, die der Planfestsetzung zugrunde gelegen hatten, zu wesentlichen Teilen dahingefallen sind, oder wenn seither neue bedeutende Bedürfnisse entstanden sind. Die Verhältnisse müssen sich mit anderen Worten in einer Weise geändert haben, dass kein öffentliches Interesse mehr an der Beibehaltung der bisherigen Nutzungsordnung besteht. Hingegen fehlt es an den Voraussetzungen für eine Planänderung, wenn die Verhältnisse bei der früheren Planfestsetzung bereits bekannt waren und somit schon in den planerischen Entscheid eingeflossen sind (WALDMANN / HÄNNI, N 16 zu Art. 21). Diese Erwägungen gelten auch im vorliegenden Fall, ungeachtet des Umstands, dass der Plan von 2002 nicht in Rechtskraft erwachsen ist.

- c) Bei der Planaufgabe von 2002 lag der Batgliss-Bericht vor, der die möglichen Gefährdungen im Gebiet "Metzgera" feststellte. Mittlerweile wurde ein neuer Bericht erstellt, der zu einem nicht unwesentlichen Teil eine andere Beurteilung der Lage vornimmt und dessen Feststellungen von den Verfahrensbeteiligten nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird. Insofern ursprünglich in der roten Zone liegendes Land nunmehr der blauen und/oder gelben Zone zugewiesen wird, muss von einer erheblichen Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse gesprochen werden, die zu einer Überarbeitung des Nutzungsplanes führen müssen. Mithin kann der Plan, so wie er aufgelegt wurde, nicht genehmigt werden. Auch wird nicht begründet, weshalb ein öffentliches Interesse an der Beibehaltung des aufgelegten Planes bestehe. Selbst die RUBD und implizit auch die Gemeinde Plaffeien vertreten die Auffassung, dass neue Erkenntnisse vorliegen, die eine andere Beurteilung der Sachlage zulassen und sich eine solche Neuurteilung auch aufdrängt. Vor diesem Hintergrund ist nebenbei bemerkt unerklärlich, weshalb die erwähnten Behörden an ihrem Antrag der vollständigen Abweisung der Beschwerden festhalten. Die Voraussetzungen des Art. 21 Abs. 2 RPG für eine Planänderung sind somit gegeben. Insofern ist der angefochtene Entscheid aufzuheben.

6. Bei diesem Ergebnis ist zu prüfen, wie weiter vorzugehen ist.

Die Ortsplanung, dazu gehört auch deren Revision, ist Sache der Gemeinde (Art. 33 Abs. 1 RPBG; vgl. oben E. 1a). Es ist, vorbehaltlich der bundes- und kantonsrechtlichen Vorschriften, deren Aufgabe, Nutzungspläne und Nutzungsvorschriften zu erlassen und mithin das Gemeindegebiet in verschiedene Nutzungszonen einzuteilen sowie Art und Mass der Nutzung zu bestimmen. Welche Folgen die Gemeinde Plaffeien aus der neuen Naturgefahrenkarte ziehen will, ist nicht bekannt. Aufgrund dieser Sachlage muss die Angelegenheit an sie zurückgewiesen werden, damit sie eine neue Einzonierung vornehmen kann; dies kann nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts sein. Für die entsprechenden Änderungen der Pläne und Reglemente

muss gestützt auf Art. 82 Abs. 1 RPBG ein neues Auflage- und Einspracheverfahren durchgeführt werden. Dieses Vorgehen verzögert die Genehmigung der Nutzungsplanung Schwarzsee/Zollhaus nur insofern, als bloss gegen die Änderungen Einsprache wird erhoben werden können.

7. Nach dem Gesagten sind die Beschwerden insofern gutzuheissen, dass die Gemeinde Plaffeien aufgrund der neuen Naturgefahrenkarte eine neue Beurteilung der Zuteilung der "Metzgera" und, sofern notwendig, die entsprechenden Reglementsänderungen vorzunehmen hat. In diesem Sinne sind die Rechtsbegehren 1 gutzuheissen. Auf die Rechtsbegehren 2 und 3 (auch die geänderten) ist hier nicht einzutreten. Es ist, wie schon gesagt, Aufgabe der Gemeinde zu entscheiden, welche ortsplanerische Massnahmen sie treffen will.
8. Mit ihren Rechtsbegehren 4 beantragen die Beschwerdeführerinnen, es sei festzustellen, dass sie gegen die Gemeinde und/oder den Kanton Entschädigungsansprüche geltend machen wollen. Offenbar stützen sie sich dabei auf Art. 80a Abs. 2 RPBG, wonach die RUBD beim Entscheid über die Beschwerden "allfällige Entschädigungsansprüche der Eigentümer, deren Liegenschaften durch die Pläne oder deren Vorschriften betroffen sind, dem Enteignungsrichter vorbehält".

Ob die zuständigen Behörden mit dem neuen Zonenplan allenfalls den Beschwerdeführerinnen die Benützung ihrer Grundstücke verbieten beziehungsweise beschränken werden und infolgedessen eine mögliche materielle Enteignung beziehungsweise eine enteignungsähnliche Eigentumsbeschränkung vorliegen wird, ist hier nicht zu prüfen. Dies ist Sache der Enteignungskommission (vgl. Art. 129 ff. des Gesetzes vom 23. Februar 1984 über die Enteignung [EntG, SGF 76.1]). Einer weitergehenden Bedeutung kommt dem erwähnten Art. 80a Abs. 2 RPBG nicht zu. Somit erübrigt es sich auf Rechtsbegehren 4 weiter einzugehen.

201.9