



**POUVOIR JUDICIAIRE  
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Anhang A14 zu Dok. A1

**Tribunal cantonal TC  
Kantonsgericht KG**

Augustinergasse 3, Postfach 1654, 1701 Freiburg

T +41 26 304 15 00, F +41 26 304 15 01  
www.fr.ch/tc

602 2014 54

## Urteil vom 16. Juni 2016

### II. Verwaltungsgerichtshof

Besetzung	Präsident:	Christian Pfammatter
	Richter:	Johannes Frölicher Dominique Gross
	Gerichtsschreiberin-Praktikantin:	Sophie Allred
Parteien	<b>A._____ und B._____</b> , Beschwerdeführer, beide vertreten durch Rechtsanwalt Anton Henninger	
	gegen	
	<b>RAUMPLANUNGS-, UMWELT- UND BAUDIREKTION, Vorinstanz</b>	
	<b>GEMEINDE PLAFFEIEN, Erstinstanz</b> , vertreten durch Rechtsanwalt Christoph J. Joller	
Gegenstand	Raumplanung und Bauwesen	
	Teilrevision der Zonennutzungsplanung Schwarzsee	
	Beschwerde vom 26. Mai 2014 gegen den Entscheid vom 29. April 2014	

## Sachverhalt

A. A. \_\_\_\_\_ und B. \_\_\_\_\_ (Beschwerdeführer) sind Miteigentümer (je zur Hälfte) der Parzelle Nr. ccc im Quartier D. \_\_\_\_\_ der Gemeinde Plaffeien. Die Parzelle weist gemäss dem Auszug aus dem Grundbuch des Sensebezirkes eine Fläche von 673 m<sup>2</sup> auf; auf dem Grundstück befinden sich insbesondere ein Einfamilienhaus und eine Garage.

B. Mit Publikation im Amtsblatt Nr. 2 vom 14. Januar 2011 legte die Gemeinde Plaffeien die Teilrevision der Zonennutzungsplanung Schwarzsee öffentlich auf. Anlass dieser Teilrevision war die Neubeurteilung der Naturgefahren im Schwarzseegebiet im Rahmen der Naturgefahrenkarte von 2005/2006. Gemäss dieser Naturgefahrenkarte ist die Parzelle Nr. ccc rutschgefährdet: Der gesamte auf der Westseite liegende Teil der Parzelle, über ca. zwei Drittel der gesamten Grundstücksfläche, liegt demnach in der roten Zone mit einer entsprechend erheblichen Gefahr. Ein daran anschliessender von Norden bis Süden über die Parzelle verlaufender Streifen ist der blauen Zone mit einer mittleren Gefahr zugeordnet und ein schmaler Spickel der gelben Zone mit einer entsprechend geringen Gefahr. Basierend auf dieser Naturgefahrenkarte hat die Gemeinde Plaffeien anlässlich der Teilrevision der Zonennutzungsplanung die gesamte Parzelle Nr. ccc in die sogenannte Erhaltungszone eingeteilt. In dieser Zone dürfen nach Art. 26 des ebenfalls revidierten Gemeindebaureglementes Schwarzsee insbesondere keine neuen Bauten erstellt werden, die dem Aufenthalt von Menschen dienen; bestehende Bauten dürfen nach einer Zerstörung nicht wieder aufgebaut werden, und deren Umbau wird stark beschränkt.

Diese Neubeurteilung der Naturgefahren geht zurück auf die Ereignisse im Frühling 1994, als auf dem Gebiet der Gemeinde Plasselb die Ferienhaussiedlung "Falli-Höllli" (rund 30 Gebäude) durch einen Hangrutsch vollständig zerstört wurde. Der Staatsrat hatte damals die Naturgefahrenkommission beauftragt, die Bebaubarkeit von Bauzonen in kritischen Gebieten zu überprüfen. Nach dem entsprechenden Batgliss-Bericht vom 12. Oktober 1994 und dem Staatsratsbeschluss Nr. 270 vom 24. Januar 1995 (letzterer wurde später abgelöst durch den Staatsratsbeschluss Nr. 1817 vom 20. September 1999) durfte insbesondere Land, das als Rutschgebiet in die sogenannte rote Zone (erhebliche Gefahr) eingeteilt wird, nicht überbaut werden, und an den bestehenden Gebäuden dürfen lediglich die unerlässlichen Unterhalts- und Ausbesserungsarbeiten vorgenommen werden. Soweit aus den dem Kantonsgericht vorliegenden Unterlagen ersichtlich, wurde im Batgliss-Bericht der südliche Teil der Parzelle Nr. ccc der roten Zone zugeführt, der nördliche Teil der blauen Zone, welche als eingeschränkt gefährdet gilt. Mit Datum vom 23. April 1997 hat die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) die (bereits am 24. August 1992 öffentlich aufgelegten) Zonennutzungspläne betreffend Heimland Plaffeien und Schwarzsee grundsätzlich genehmigt. Die RUBD verweigerte jedoch die Genehmigung der Zonennutzungsplanung für einzelne Gebiete: Unter anderem wurde die Genehmigung für das Gebiet der D. \_\_\_\_\_ entlang des Baches verweigert, welches nach Absicht der Gemeinde – soweit aus dem teilweise nicht ganz parzellenscharfen Zonennutzungsplan ersichtlich – in die Wohnzone schwacher Dichte II eingeteilt werden sollte, obwohl es gemäss dem Batgliss-Bericht in der roten Zone lag. Diese rote Zone musste nach dem Entscheid der RUBD anlässlich einer öffentlichen Auflage der Landwirtschaftszone bzw. einer noch zu bestimmenden Spezialzone zugeführt werden. Weiter schloss die RUBD in ihrem Entscheid vom 23. April 1997, dass neuere Analysen und geologische Studien aufzeigten, dass in bestimmten blauen Zonen – unter anderem in der blauen Zone im Quartier D. \_\_\_\_\_ (linkes Ufer, weitgehend überbaute Zone) – die

Rutschgefahr durch bauliche Massnahmen genügend unter Kontrolle gebracht werden kann und darum eine Überbauung dieser Gebiete technisch und ökonomisch möglich sei. Diese positiv beurteilten blauen Zonen, welche die Gemeinde im hier interessierenden Bereich der Parzelle Nr. ccc soweit ersichtlich ebenfalls der Wohnzone schwacher Dichte zuordnen wollte, wurden unter Einhaltung der Bedingungen – wobei die einschlägigen Massnahmen von Fall zu Fall bestimmt werden sollten – am 23. April 1997 durch die RUBD genehmigt.

In der Folge hat die Gemeinde die erforderlichen bzw. geplanten erneuten Änderungen des Zonenplanes am 17. Mai 2002 öffentlich aufgelegt, wobei die nicht genehmigten roten Zonen gemäss Batgliss-Bericht einer Spezialzone Batgliss zugeordnet wurden. Diese Zonenplanung wurde jedoch vom Kanton nie genehmigt. Mit der vorliegend zu beurteilenden am 14. Januar 2011 öffentlich aufgelegten Teilrevision der Zonennutzungsplanung sollte nun diese Situation – basierend auf der neuen Naturgefahrenkarte von 2005/2006, welche die Gefahrengebiete gemäss dem Batgliss-Bericht ersetzt – bereinigt werden.

C. Gegen diese am 14. Januar 2011 öffentlich aufgelegte Zonennutzungsplanung haben unter anderem die Beschwerdeführer bei der Gemeinde Plaffeien am 12. Februar 2011 Einsprache erhoben. Anlässlich der Einigungsverhandlung vom 6. September 2011 konnte keine Einigung herbeigeführt werden. In der Folge hat der Gemeinderat der Gemeinde Plaffeien die Einsprache mit Entscheid vom 5. April 2012 abgewiesen mit der Begründung, dass ein Teil der Parzelle Nr. ccc in der roten Gefahrenzone liege und deshalb nur der Erhaltungszone zugewiesen werden könne.

D. Gegen diesen Einspracheentscheid haben die Beschwerdeführer am 23. April 2012 Beschwerde an die RUBD erhoben. Sie beantragten, dass gestützt auf zusätzliche, bisher nicht berücksichtigte geologische Grundlagen und Empfehlungen eine Ergänzung und Neubeurteilung der Gefahrenkarte im Bereich der Parzelle Nr. ccc vorzunehmen sei, und verlangten sinngemäss, dass ihr Grundstück der Bauzone zuzuordnen sei.

E. Mit Entscheid vom 29. April 2014 hat die RUBD diese Beschwerde abgewiesen.

Zur Begründung führte sie insbesondere aus, dass sich eine Ergänzung und Neubeurteilung der Naturgefahrenkarte auf der Parzelle Nr. ccc nicht aufdränge. Gemäss der Stellungnahme der Naturgefahrenkommission vom 21. Oktober 2013 seien die von den Beschwerdeführern beigebrachten Unterlagen, namentlich ein Schreiben der E. \_\_\_\_\_ AG vom 6. Juli 2011, in welchem diese unter Bezugnahme auf eine Untersuchung der F. \_\_\_\_\_ AG vom 11. Dezember 1997 eine Neubeurteilung der Gefahrenkarte im fraglichen Sektor empfohlen habe, nicht geeignet, die in der Naturgefahrenkarte festgelegte Rutschgefahr auf der Parzelle Nr. ccc in Frage zu stellen. Vielmehr bestätige das von der F. \_\_\_\_\_ AG bei der Bohrung gefundene Material, dass das Gelände grundsätzlich als sensibel einzustufen sei. Entsprechend sei die Naturgefahrenkommission in ihrer Stellungnahme zum Schluss gekommen, dass die Parzelle Nr. ccc aufgrund der vorhandenen Lithologie und der Nähe zum Gerinne als Zone mit einer erheblichen Gefährdung zu qualifizieren sei.

F. Am 26. Mai 2014 haben die Beschwerdeführer gegen diesen Entscheid Beschwerde an das Kantonsgesicht erhoben. Sie beantragen insbesondere, den angefochtenen Entscheid der RUBD aufzuheben; die Teilrevision des Zonennutzungsplanes Schwarzsee der Gemeinde Plaffeien sowie die Änderungen des Gemeindebaureglementes seien abzuweisen. Die Parzelle Nr. ccc sei in der Wohnzone schwacher Dichte zu belassen; eventualiter sei der in der Naturgefahrenkarte dem

blauen und gelben Bereich zugeordnete Teil der Parzelle Nr. ccc in der Wohnzone schwacher Dichte zu belassen; subeventualiter sei den Beschwerdeführern eine Entschädigung in der Höhe von CHF 1'336'500.- zu gewähren. Weiter beantragen die Beschwerdeführer, dass das Kantonsgericht für den Fall, dass die Parzelle Nr. ccc nicht ohnehin als Ganzes in der Wohnzone schwacher Dichte zu belassen sei, die Neufestlegung einer Naturgefahrenkarte anzuordnen habe; eventualiter sei die RUBD anzuweisen, die Neufestlegung einer Naturgefahrenkarte anzuordnen und die Beschwerde an die RUBD vom 23. April 2012 sei unter Berücksichtigung dieser Naturgefahrenkarte zu beurteilen; subeventualiter sei die Gemeinde Plaffeien anzuweisen, die Neufestlegung der Naturgefahrenkarte anzuordnen und die Einsprache vom 12. Februar 2011 unter Berücksichtigung dieser Naturgefahrenkarte neu zu beurteilen. Ferner begehren die Beschwerdeführer festzustellen, dass sich die Parzelle Nr. ccc der Beschwerdeführer gemäss dem heute geltenden Zonenplan in der Wohnzone schwacher Dichte befindet.

Zur Begründung führen die Beschwerdeführer im Wesentlichen aus, dass im Rahmen der Ausarbeitung der Naturgefahrenkarte diverse Unterlagen und Gutachten nicht bzw. nicht genügend berücksichtigt worden seien: Namentlich habe die Naturgefahrenkommission am 24. August 1995 ein Baubewilligungsgesuch zur Erstellung einer Garage von 12 m Länge auf der Parzelle Nr. ccc positiv begutachtet. In der Folge habe der Oberamtmann des Sensebezirkes am 6. September 1995 die Baubewilligung erteilt. Diese positive Beurteilung sei im Rahmen der Naturgefahrenkarte nicht berücksichtigt worden. Weiter belege auch das im Jahr 1995 angefertigte (nicht datierte) Gutachten der G. \_\_\_\_\_ AG, dass die Parzelle Nr. ccc keine Instabilitäten des Baugrundes aufweise. Im Übrigen habe ihnen die E. \_\_\_\_\_ AG, welche für die Ausarbeitung der Naturgefahrenkarte von 2005/2006 hinsichtlich Rutschungen im Schwarzseegebiet zuständig zeichnete, mit Schreiben vom 6. Juli 2011 ausdrücklich empfohlen, auf der Grundlage der zusätzlichen, im Rahmen der Ausarbeitung der Naturgefahrenkarte nicht berücksichtigten Unterlagen eine Neubeurteilung der Gefahrenkarte im Bereich der Parzelle Nr. ccc anzuregen. In der Folge hätten sie die Parzelle Nr. ccc von der H. \_\_\_\_\_ AG beurteilen lassen. Diese sei anlässlich ihres Berichtes vom 23. Mai 2014 zum Ergebnis gelangt, dass die Parzelle Nr. ccc aufgrund der bestehenden geologischen Verhältnisse und der Einstufungspraxis von Bund und Kantonen der Gefahrenstufe gelb (geringe Gefahr) zuzuordnen wäre. Die H. \_\_\_\_\_ AG schloss in ihrem Bericht vom 23. Mai 2014, dass ein gewichtiger nutzungsplanerischer Entscheid aufgrund einer nachweislich falschen Gefahreinstufung erfolgt sei, was korrigiert werden müsse. Indes habe die Naturgefahrenkommission gemäss dem Einspracheentscheid vom 5. April 2012 eine Überarbeitung der Naturgefahrenkarte abgelehnt. Vielmehr habe sie der Gemeinde Plaffeien am 31. Januar 2012 mitgeteilt, dass gestützt auf die bestehenden Grundlagen über die unerledigten Einsprachen zu befinden sei; es sei (erst) im Rahmen eines allfälligen Beschwerdeverfahrens zu entscheiden, ob eine Neubeurteilung der Naturgefahrenkarte in Erwägung gezogen werden könne. Die Beschwerdeführer schlossen, dass im Ergebnis die Parzelle Nr. ccc der gelben Zone zugeordnet werden müsse. Damit rechtfertige es sich nicht, das Grundstück aus der Bauzone (Wohnzone schwacher Dichte) auszuzonen und neu der Erhaltungszone zuzuordnen. In rechtlicher Hinsicht tragen die Beschwerdeführer insbesondere vor, dass durch die Auszonung der Parzelle Nr. ccc, gestützt auf eine fehlerhafte Naturgefahrenkarte, der in Art. 6 Ziff. 1 EMRK verankerte Grundsatz des fairen Verfahrens verletzt worden sei. Weiter seien namentlich die Eigentumsгарantie und die Wirtschaftsfreiheit verletzt und der angefochtene Entscheid erweise sich als willkürlich. Auch widerspreche der vorliegende Entscheid den kantonalen Bestimmungen über die Naturgefahren.

G. Die RUBD beantragt mit Datum vom 5. August 2014 die Abweisung der Beschwerde, unter anderem unter Verweis auf die Naturgefahren- und Überdimensionierungsproblematik der Gemeinde und die Tatsache, dass sich zudem ein Teil der Parzelle Nr. ccc im Raumbedarf eines Fliessgewässers befinde. Weiter weist die RUBD darauf hin, dass sich die Parzelle Nr. ccc – entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführer – bisher nur teilweise in der Wohnzone schwacher Dichte befand.

H. Am 19. September 2014 nehmen die Beschwerdeführer hierzu unaufgefordert Stellung. Betreffend den Gewässerraum argumentieren sie insbesondere, dass am 31. März 1982 bzw. am 27. Juli 1995 entsprechende Sonderbewilligungen für das Haus bzw. die Garage der Beschwerdeführer erteilt worden seien. Auch sei im Gutachten der Naturgefahrenkommission vom 24. August 1995 ausdrücklich bestätigt worden, dass sich die Parzelle Nr. ccc gemäss dem Batgliss-Bericht in der blauen Zone befinde und somit bebaubar sei. Damit befinde sich derzeit – entgegen der Argumentation der RUBD – die gesamte Parzelle Nr. ccc in der Wohnzone schwacher Dichte. Dies ergebe sich überdies (obschon die Parzellengrenzen im Zonennutzungsplan Schwarzsee vom 23. April 1997 nicht deutlich sichtbar seien) auch aus der Übertragung des gültigen Geometerplans durch das Planungsbüro I.\_\_\_\_\_.

I. Mit Stellungnahme vom 7. November 2014 beantragt die Gemeinde die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, dass sie auf den Inhalt der Naturgefahrenkarte keinen Einfluss habe; es sei jedoch sinnvoll, die gesamte Parzelle Nr. ccc der roten Zone zuzuordnen, da für ein bestehendes Haus keine sektoriellen Unterteilungen von Gefahrenstufen vorgenommen werden könnten. Ferner befinde sich das fragliche Grundstück im Gewässerraum des D.\_\_\_\_\_Baches und könne auch aus diesem Grund nicht der Bauzone zugewiesen werden. Weiter argumentiert die Gemeinde, dass gemäss dem Entscheid der RUBD vom 23. März 1997 nur ein Teil der Parzelle Nr. ccc der Wohnzone zugeordnet wurde; ein grösserer Teil des Grundstücks liege jedoch in der nicht genehmigten roten Zone.

J. Mit unaufgeforderter Stellungnahme vom 21. November 2014 argumentieren die Beschwerdeführer, dass sich die Parzelle Nr. ccc (nur) nördlich der Strasse befinde und folglich (derzeit) vollständig in der blauen Zone liege; der Grundbuchplan sei im Rahmen des Batgliss falsch übertragen worden.

Die Gemeinde führt am 10. Dezember 2014 aus, dass auf der Parzelle Nr. ccc im Jahr 2004 eine Landumlegung respektive eine Grenzkorrektur vorgenommen worden sei, was die Widersprüche hinsichtlich der Lokalisierung und Zonierung der Parzelle Nr. ccc erkläre. Dem widersprechen die Beschwerdeführer mit erneuter unaufgeforderter Stellungnahme vom 22. Dezember 2014; seit 1975 seien weder Grenzkorrekturen noch Landumlegungen vorgenommen worden.

K. Am 11. März 2015 beantragt die Naturgefahrenkommission sinngemäss die Abweisung der Beschwerde. Insbesondere führt sie aus, dass die Beurteilung der H.\_\_\_\_\_ AG vom 23. Mai 2014 teilweise nicht schlüssig sei. Zum Schreiben der E.\_\_\_\_\_ AG vom 6. Juli 2011 trägt die Naturgefahrenkommission vor, dass dieses Schreiben von Dr. J.\_\_\_\_\_ verfasst sei, während bei der Naturgefahrenkarte Dr. K.\_\_\_\_\_ mitgewirkt habe, der zwischenzeitlich nicht mehr bei der E.\_\_\_\_\_ AG arbeite.

L. Die Beschwerdeführer reichen am 13. April 2015 eine weitere unaufgeforderte Stellungnahme ein. Beiliegend übermitteln sie je ein Schreiben der E.\_\_\_\_\_ AG vom 7. April 2015 und der H.\_\_\_\_\_ AG vom 9. April 2015, in denen sich diese zu den Vorbringen äussern.

M. Auf die weiteren Parteivorbringen und die eingereichten Unterlagen wird – soweit für die Entscheidungsfindung erforderlich – im Rahmen der Erwägungen eingegangen.

## Erwägungen

1. Das Kantonsgericht ist zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (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]). Die Beschwerdeführer sind Miteigentümer der streitbetreffenden Parzelle Nr. ccc und damit zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 76 VRG). Die Beschwerdefrist wurde eingehalten (Art. 79 Abs. 1 VRG). Auch wurde der Kostenvorschuss von CHF 3'000.- rechtzeitig bezahlt (Art. 128 VRG). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.
2. Mit der Beschwerde an das Kantonsgericht können die Verletzung des Rechts einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 77 VRG). Die Rüge der Unangemessenheit ist in casu ausgeschlossen, da diese bereits durch die RUBD im Rahmen des angefochtenen Entscheides geprüft werden konnte (vgl. Art. 78 Abs. 2 VRG und Art. 33 Abs. 3 Abs. b des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [RPG; SR 700] e contrario).
3. Wie aufgezeigt, beabsichtigte die Gemeinde Plaffeien mit der Teilrevision der Zonennutzungsplanung Schwarzsee insbesondere, die ehemaligen Batgliss-Gebiete an die vom Kanton etablierte Naturgefahrenkarte von 2005/2006 anzupassen. Da gemäss dieser Naturgefahrenkarte die Parzelle Nr. ccc zu einem erheblichen Teil in der roten Zone mit einer entsprechend hohen Gefahr liegt, hat die Gemeinde sie der Erhaltungszone zugeteilt. Die RUBD hat die hiergegen geführte Beschwerde am 29. April 2014 abgewiesen. Vorliegend streitig und zu prüfen ist demnach, ob die Parzelle Nr. ccc der Gemeinde Plaffeien – welche bisher nach Ansicht der Beschwerdeführer vollständig, nach Ansicht der Gemeinde und der RUBD nur zum Teil in der Wohnzone schwacher Dichte lag – zu Recht der Erhaltungszone zugeordnet wurde.
4. a) Die Planung des Gemeindegebietes – dazu gehört auch die Revision der Ortsplanung – ist Sache der Gemeinde (Art. 34 Abs. 1 RPBG). Vorbehältlich der bundes- und kantonsrechtlichen Vorschriften ist es damit Aufgabe der Gemeinde, Nutzungspläne und Nutzungsvorschriften zu erlassen bzw. zu revidieren und mithin das Gemeindegebiet in verschiedene Nutzungszonen einzuteilen sowie Art und Mass der Nutzung zu bestimmen. Insbesondere erstellt die Gemeinde nach Art. 34 Abs. 2 RPBG einen Ortsplan, der sich an den kantonalen Richtplan sowie ggf. an die regionalen Richtpläne hält. Der Ortsplan enthält unter anderem den Zonennutzungsplan sowie die entsprechenden Vorschriften (Art. 39 Abs. 1 lit. b und c RPBG). Die RUBD prüft die Pläne und Vorschriften unter dem Gesichtspunkt der Gesetzes- und Zweckmässigkeit und ihrer Übereinstimmung mit den kantonalen und regionalen (Richt-)Plänen und genehmigt sie (Art. 26 RPG; Art. 86 Abs. 3 RPBG).

b) Nach Art. 6 Abs. 2 lit. c RPG sind die Kantone verpflichtet, für die Erstellung ihrer Richtpläne (unter anderem) Grundlagen zu erarbeiten, in denen sie feststellen, welche Gebiete durch Naturgefahren oder schädliche Einwirkungen erheblich bedroht sind. Diese Pflicht folgt auch aus der Gesetzgebung über den Wald: So bezweckt das Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991 (WaG; SR 921.0) – welches auch ausserhalb der Waldgebiete Anwendung finden kann – den Schutz vor Naturgefahren (siehe SCHAUB, Planungs- und baurechtliche Massnahmen zum Schutz vor Naturgefahren, *in* PBG 2009 S. 9). Das WaG soll nach dessen Art. 1 Abs. 2 dazu beitragen, dass Menschen und erhebliche Sachwerte vor Lawinen, Rutschungen, Erosion und Steinschlag (Naturereignissen) geschützt werden. Entsprechend bestimmt Art. 15 Abs. 1 lit. c der Verordnung über den Wald vom 30. November 1992 (WaV; SR 921.01), dass die Kantone die Grundlagen für den Schutz vor Naturereignissen erarbeiten und insbesondere auch Gefahrenkarten erstellen. Die Kantone berücksichtigen diese Grundlagen laut Art. 15 Abs. 3 WaV bei allen raumwirksamen Tätigkeiten, insbesondere in der Richt- und Nutzungsplanung. Mithin ist die Berücksichtigung von Naturgefahren bei der Richt- und Nutzungsplanung ein gesetzlicher Auftrag. Die Gefahrenkarte stellt Gefahrengebiete dar und liefert namentlich die Grundlage für die Ausscheidung von Gefahrenzonen in der Nutzungsplanung. Die Gefahrenkarten und die zugehörigen technischen Berichte enthalten detaillierte Angaben über Ursachen, Ablauf, räumliche Ausdehnung, Intensität und Eintretenswahrscheinlichkeit von Naturgefahren. Ihre Bearbeitungstiefe ist entsprechend hoch (vgl. BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG/BUNDESAMT FÜR WASSER UND GEOLOGIE/BUNDESAMT FÜR UMWELT, WALD UND LANDSCHAFT, Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, 2005; Urteil KG FR 2A 03 132 und 2A 03 133 vom 5. Oktober 2006 E. 4). Die Gemeinde ihrerseits ist verpflichtet, diese Grundlagen im Rahmen ihrer Ortsplanung zu berücksichtigen, zumal die Richtpläne für die Behörden verbindlich sind (Art. 9 Abs. 1 RPG) und sich der Ortsplan wie erwähnt namentlich an den kantonalen Richtplan halten muss (vgl. Art. 34 Abs. 2 und Art. 86 Abs. 3 RPBG; Art. 26 RPG). Weiter verlangt auch Art. 72 Abs. 4 RPBG, dass die Gebiete, welche gemäss den Naturgefahrenkarten entsprechenden Gefahren ausgesetzt sind, als besondere Massnahmen auf den Zonennutzungsplan übertragen werden.

c) Der Kanton Freiburg hat für den Schutz vor Naturgefahren die Naturgefahrenkommission eingesetzt. Diese prüft die allgemeinen Probleme im Zusammenhang mit den Naturgefahren, koordiniert die Grundlagenerhebung und nimmt auf Ersuchen des Amtes oder der Gemeinden zu Ortsplanentwürfen und zu Bauten und Anlagen in gefährdeten Gebieten Stellung (Art. 4 RPBG). So hat die Naturgefahrenkommission insbesondere auch die Kartierung der Naturgefahren im voralpinen Bereich des Kantons Freiburg geleitet. Für diese Kartierung wurden sechs Lose abgegrenzt, die hydrographischen Einzugsgebieten entsprechen. Die einschlägigen Arbeiten wurden im öffentlichen Vergabeverfahren ausgeschrieben, die Aufträge wurden sodann an mehrere Arbeitsgemeinschaften erteilt. Im Rahmen des Loses Schwarzsee waren die Themen Steinschlag, Rutschungen, Murgänge, Hochwasser und Lawinen zu bearbeiten. Das Los wurde an eine aus vier Unternehmen bestehende Arbeitsgemeinschaft vergeben, wobei die E.\_\_\_\_\_ AG mit der Koordination dieser Arbeitsgemeinschaft betraut wurde und gleichzeitig in fachlicher Hinsicht für die Bereiche Steinschlag und Rutschungen verantwortlich zeichnete (vgl. RUBD/DIREKTION DER INSTITUTIONEN DER LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, Erläuternder Bericht, Kartierung der Naturgefahren im voralpinen Bereich des Kantons Freiburg, 2006).

d) Gemäss der entsprechend erarbeiteten Naturgefahrenkarte 2005/2006 liegt der westliche Teil der Parzelle Nr. ccc – über ca. zwei Drittel der gesamten Grundstücksfläche – in der roten Zone mit einer erheblichen Gefährdung. Ein daran anschliessender von Norden bis Süden über die Parzelle verlaufender Streifen ist der blauen Zone (mittlere Gefahr) zugeordnet und ein schmaler Spickel der gelben Zone (geringe Gefahr).

Laut dem kantonalen Richtplan ist in Zonen mit erheblicher Gefährdung (rote Zone) insbesondere die Ausscheidung oder Erweiterung von Bauzonen zu verbieten. Soweit bereits Bauland eingezont ist, ist eine Rückzonung vorzunehmen. Je nach Fall kann laut dem Richtplan beispielsweise für stark bebaute Gebiete ein besonderer Perimeter geschaffen werden, der die Erhaltung des Bestehenden erlaubt.

Vor diesem Hintergrund hat die Gemeinde die Parzelle Nr. ccc der Erhaltungszone zugeordnet. In der Erhaltungszone dürfen nach Art. 26 des revidierten Gemeindebaureglementes namentlich keine neuen Bauten erstellt werden, die dem Aufenthalt von Menschen dienen. Bestehende Bauten dürfen nach einer Zerstörung nicht wieder aufgebaut werden. Weiter sind Umbauten, Erweiterungen oder Umnutzungen bestehender Gebäude mit erheblicher Vergrösserung des Schadenspotentials sowie alle Eingriffe, welche die Bruttogeschossfläche, die Zahl der gefährdeten Personen oder den Wert der gefährdeten Güter in erheblicher Weise erhöhen, grundsätzlich verboten.

Da die Gemeinde – wie oben dargelegt – verpflichtet war, die Vorgaben des Richtplanes umzusetzen, ist die Zuordnung der fraglichen Parzelle in die Erhaltungszone im Grundsatz nicht zu beanstanden, zumal gemäss der Naturgefahrenkarte 2005/2006 ca. zwei Drittel der Parzelle Nr. ccc in der roten Zone liegt, die Parzelle eine Fläche von lediglich 673 m<sup>2</sup> umfasst und das Grundstück bereits überbaut ist.

5. a) Es ist jedoch fraglich und nachfolgend akzessorisch zu überprüfen, ob in der Naturgefahrenkarte die Parzelle Nr. ccc zu Recht (teilweise) in die rote Zone eingeteilt wurde und somit von einer erheblichen Gefahr ausgegangen wird. Die Beschwerdeführer führen hierzu in ihrer Beschwerde insbesondere aus, dass die E. \_\_\_\_\_ AG – welche wie oben erwähnt bei der Erarbeitung der Naturgefahrenkarte entscheidend mitgewirkt hat – mit Schreiben vom 6. Juli 2011 ausdrücklich empfohlen habe, auf der Grundlage der zusätzlichen (anlässlich der Ausarbeitung der Naturgefahrenkarte nicht berücksichtigten) Unterlagen eine Neubeurteilung der Gefahrenkarte im Bereich der Parzelle Nr. ccc anzuregen.

b) Bei der Naturgefahrenkarte handelt es sich um technische Fragestellungen, welche unter der Leitung der Naturgefahrenkommission, in Zusammenarbeit mit verschiedenen Unternehmen und insbesondere mit der E. \_\_\_\_\_ AG, aufgearbeitet wurden. Mangels gegenteiliger Anhaltspunkte kann die Behörde bzw. im Streitfall das Gericht auf diese technischen Unterlagen grundsätzlich abstützen (vgl. Urteil BGer 1C\_405/2011 vom 26. April 2012 E. 2.6; BGE 132 II 257 E. 4.4; Urteil KG FR vom 30. März 2001 *in* RFJ 2001 S. 224; Urteil KG FR 1A 03 61 vom 12. September 2007). Wie nachfolgend aufgezeigt wird, besteht jedoch vorliegend die Situation, dass die E. \_\_\_\_\_ AG, welche ihrerseits für die Erarbeitung der Naturgefahrenkarte im hier streitigen Bereich der Parzelle Nr. ccc verantwortlich zeichnete, zwischenzeitlich selbst nachvollziehbar bekundet, dass sie am Ergebnis ihrer eigenen Arbeit aus heutiger Sicht nicht mehr festhält, sondern ausdrücklich empfiehlt, dass auf der Grundlage der zusätzlichen, bisher nicht

berücksichtigten geologischen Grundlagen eine Neu beurteilung der Gefahrenkarte im Bereich der Parzelle Nr. ccc anzuregen sei.

c) So hat die E. \_\_\_\_\_ AG in ihrem Schreiben vom 6. Juli 2011 insbesondere festgehalten, dass die Gefahrenkarte hauptsächlich auf der Grundlage der von der Universität Freiburg erarbeiteten "Carte d'inventaire des terrains instables" erarbeitet wurde. Offenbar bestünden aber weitere geologische Unterlagen, welche bei der Ausarbeitung der Gefahrenkarte nicht verfügbar waren. Namentlich habe die Naturgefahrenkommission am 24. August 1995 – basierend auf einem vermutlich im Jahr 1995 erstellten Gutachten der G. \_\_\_\_\_ AG – im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens für den Bau der Garage auf dem streitbetroffenen Grundstück ein positives Gutachten abgegeben (mit der Auflage, dass vor Baubeginn die Stabilität des bestehenden Hauses im Zusammenhang mit dem Garagenaushub von einem Bauingenieur geprüft wird). Auch hätten geologisch-geotechnische Untersuchungen der F. \_\_\_\_\_ AG vom 11. Dezember 1997 betreffend die Untergrundverhältnisse eines Anrainergrundstückes ergeben, dass der Fels dort anlässlich zweier Bohrungen in 1 bis 2 m verwittert zum Vorschein kam; darüber befänden sich untiefe, gegenwärtig wenig aktive Rutschungen. In den rund 10 m tiefen Bohrungen sei kein Wasser festgestellt worden. Die einschlägige grossräumige Karte zeige, dass das Gebiet im Bereich der Parzelle Nr. ccc stabil sei. Die E. \_\_\_\_\_ AG schliesst, dass die Ausführungen und die Bohraufnahmen der F. \_\_\_\_\_ AG zeigten, dass das Gebiet gemäss den heutigen Vorgaben in eine gelbe Gefahrenstufe zu liegen käme. Ihre Annahme anlässlich der Erarbeitung der Naturgefahrenkarte, dass infolge einer Infiltration des Baches ungünstige Hangverhältnisse geschaffen würden, habe sich zumindest bei den beiden Bohrungen nicht bestätigt. Die Rutschaktivität bzw. die Gründigkeit einer allfälligen Rutschung müsse aufgrund der vorliegenden Kenntnisse sicher noch einmal im Detail überprüft werden. Die E. \_\_\_\_\_ AG empfahl daher, dass auf der Grundlage der zusätzlichen, bisher nicht berücksichtigten geologischen Unterlagen eine Neu beurteilung der Gefahrenkarte im Bereich der Parzelle Nr. ccc anzuregen sei. Dabei wäre es ihres Erachtens von Vorteil, wenn auch die benachbarten Gebiete und Häuser, welche vorwiegend im blauen Gefahrenbereich liegen, in diese Abklärungen miteinbezogen würden. In einer weiteren Stellungnahme vom 7. April 2015 wies die E. \_\_\_\_\_ AG darauf hin, dass die Ausscheidung der Gefahrenbereiche im Sektor Schwarzsee zwar nach dem damaligen Stand des Fachwissens durchgeführt worden sei (Offerte und Auftragserteilung im Jahr 2002). Seither seien indes neue Grundlagen ausgearbeitet worden, z.B. die sogenannte AGN-Methode für die Ausscheidung von Rutschungen und Hangmuren. Diese Methode werde seither praktisch in der ganzen Schweiz für die Gefahrenausscheidung angewandt. Auch bestehe seit Februar 2015 betreffend den Schutz vor Massenbewegungen eine Vollzugshilfe des Bundes, in welcher eine ähnliche Gefahrenausscheidung wie bei der AGN-Methode beschrieben werde. Der Kanton Bern habe deshalb bereits in diversen Gemeinden eine Revision von Gefahrenkarten ausgelöst, u.a. auch wegen der heute bedeutend besseren Methoden bei der Gefahreinstufung von Rutschungen und Hangmuren. Auch sei im erläuternden Bericht zur Kartierung der Naturgefahren im voralpinen Bereich des Kantons Freiburg ausdrücklich festgehalten, dass ein Gesuchsteller, der mit der Gefahrenkarte nicht einverstanden ist, auf eigene Kosten zusätzliche Studien vornehmen könne, um die kantonale Grundlagenstudie zu präzisieren, zu ergänzen oder allenfalls zu ändern. Mithin geht die E. \_\_\_\_\_ AG davon aus, dass die von ihr erarbeitete Naturgefahrenkarte im Bereich der Parzelle Nr. ccc insbesondere auf einer ungenügenden Grundlage beruht und dass zentrale Unterlagen nicht berücksichtigt worden sind.

d) Soweit die Naturgefahrenkommission anlässlich ihrer Stellungnahme vom 11. März 2015 argumentiert, dass das Schreiben vom 6. Juli 2011 von Dr. J.\_\_\_\_\_ und Dr. L.\_\_\_\_\_ unterzeichnet sei, während bei der Naturgefahrenkarte primär Dr. K.\_\_\_\_\_ mitgewirkt habe, der zwischenzeitlich nicht mehr bei der E.\_\_\_\_\_ AG arbeite, ist dem entgegenzuhalten, dass gemäss dem erläuternden Bericht nicht Dr. K.\_\_\_\_\_ persönlich mit den einschlägigen Arbeiten betraut wurde, sondern die E.\_\_\_\_\_ AG (vgl. RUBD/DIREKTION DER INSTITUTIONEN DER LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, Erläuternder Bericht, Kartierung der Naturgefahren im voralpinen Bereich des Kantons Freiburg, 2006). Ferner legte die E.\_\_\_\_\_ AG in ihrem Schreiben vom 7. April 2015 nachvollziehbar dar, dass neben Dr. K.\_\_\_\_\_ insbesondere auch Dr. J.\_\_\_\_\_ mit den entsprechenden Arbeiten befasst gewesen sei; dieser habe die Karte und den Bericht als Fachspezialist für Naturgefahren im Sinne des Vieraugenprinzips koreferiert, d.h. korrigiert, soweit als nötig ergänzt und schliesslich den Bericht (auch in seiner Eigenschaft als Geschäftsführer) unterzeichnet. Es kann damit nicht abgeleitet werden, dass das Schreiben der E.\_\_\_\_\_ AG vom 6. Juli 2011 (sowie jenes vom 7. April 2015, das von Dr. J.\_\_\_\_\_ und M.\_\_\_\_\_ unterzeichnet wurde) aufgrund der unterschiedlichen Unterzeichner nicht schlüssig wäre. Auch soweit die Naturgefahrenkommission in ihrer Stellungnahme vom 11. März 2015 argumentiert, dass die E.\_\_\_\_\_ AG nicht zugunsten der Beschwerdeführer Stellung nehmen dürfe, da sie vom Kanton Freiburg mit den Arbeiten an der Naturgefahrenkarte betraut wurde und aufgrund des Interessenkonfliktes in den Ausstand hätte treten müssen, ist dies vorliegend unbeachtlich: Aus einem möglichen Interessenkonflikt der E.\_\_\_\_\_ AG, welcher hier nicht beurteilt werden muss, kann jedenfalls nicht abgeleitet werden, dass die Stellungnahme zugunsten der Beschwerdeführer in der Sache falsch wäre. Im Übrigen hielt die E.\_\_\_\_\_ AG diesbezüglich auch fest, dass sie in ihrem Schreiben vom 6. Juli 2011 bewusst nicht erwähnte, dass sie die empfohlenen Nachfolgearbeiten ausführen möchte. Vielmehr habe sie eine entsprechende Anfrage der Beschwerdeführer für eine Überarbeitung der Gefahrenkarte im Gebiet der Parzelle Nr. ccc im Januar 2014 abgelehnt und empfohlen, das Gutachten durch ein anderes Geologiebüro erstellen zu lassen. Schliesslich sei die H.\_\_\_\_\_ AG mit diesem Mandat betraut worden.

e) Die H.\_\_\_\_\_ AG ist in ihrem Bericht vom 23. Mai 2014 sodann zum Ergebnis gelangt, dass die Parzelle Nr. ccc aufgrund der bestehenden geologischen Verhältnisse und der Einstufungspraxis von Bund und Kantonen der Gefahrenstufe gelb (geringe Gefahr) zuzuordnen wäre. Weiter hat die H.\_\_\_\_\_ AG ausgeführt, dass die RUBD die Beurteilung der F.\_\_\_\_\_ AG vom 11. Dezember 1997 fälschlicherweise als nicht aussagekräftig beurteilt habe; obwohl diese Beurteilung auf eine Wasserquelle fokussiert habe, gebe sie wichtige Aufschlüsse über den Untergrund, welche nun anlässlich der geologischen Feldbeurteilung der H.\_\_\_\_\_ AG bestätigt worden seien. Die H.\_\_\_\_\_ AG schloss folglich, dass ein gewichtiger nutzungsplanerischer Entscheid aufgrund einer nachweislich falschen Gefahreinstufung erfolgt sei, und nimmt mit Datum vom 9. April 2015 zu den anlässlich der Stellungnahme vom 11. März 2015 geäusserten Gegenargumenten der Naturgefahrenkommission erneut Stellung.

f) Insbesondere aufgrund der Stellungnahme der E.\_\_\_\_\_ AG vom 6. Juli 2011 sowie aufgrund der Berichte der H.\_\_\_\_\_ AG kommt das Kantonsgericht vorliegend zum Ergebnis, dass für die Teilrevision der Zonennutzungsplanung im Bereich der Parzelle Nr. ccc nicht ohne weiteres auf die Naturgefahrenkarte von 2005/2006 – in der die fragliche Parzelle teilweise der roten Gefahrenzone zugeordnet wurde – abgestellt werden kann. Aus Sicht des Kantonsgerichts bestehen vorliegend aufgrund der erwähnten Schreiben relevante Anhaltspunkte, welche Zweifel an der Richtigkeit der Naturgefahrenkarte im streitbetroffenen Bereich erwecken. Die Teilrevision

der Zonennutzungsplanung kann damit – soweit sie die Zuordnung der Parzelle Nr. ccc in die Erhaltungszone betrifft und damit auf der Einteilung dieser Parzelle in die rote Zone mit einer erheblichen Gefahr gemäss der Naturgefahrenkarte basiert – beim derzeitigen Aktenstand nicht genehmigt werden. Insbesondere, da das Kantonsgericht vorliegend das Ermessen nicht prüfen kann und sein Ermessen auch nicht anstelle des behördlichen Ermessens stellen darf, und aufgrund der von der Naturgefahrenkommission geäusserten Bedenken gegen die Einteilung der Parzelle Nr. ccc in eine gelbe Naturgefahrenzone, ist es jedoch vorliegend nicht möglich, beim derzeitigen Aktenstand eine andere Zonierung festzulegen.

Die Beschwerde ist folglich in dem Sinn gutzuheissen, dass der angefochtene Entscheid der RUBD vom 29. April 2014 aufgrund der akzessorischen Überprüfung der Naturgefahrenkarte aufzuheben ist; die Sache ist an die Gemeinde Plaffeien zurückzuweisen, damit diese – sofern nicht ohnehin der Kanton von sich aus die entsprechende Überarbeitung der Naturgefahrenkarte an die Hand nimmt – unter Berücksichtigung der vorhandenen Akten und nach Klärung der widersprüchlichen Einschätzungen zur Naturgefahrenkarte – ggf. mittels zusätzlicher Gutachten – neu über die Zonierung der Parzelle Nr. ccc entscheidet (vgl. zur entsprechenden Rechtswirkung im Bereich der akzessorischen Überprüfung der Richtpläne Urteil VG Zürich vom 21. August 2014, VB.2013.00748 E. 3.5; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl. 2012, N. 2076; siehe weiter TSCHANNEN *in* Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, 2006, Art. 9 N. 34).

Anlässlich dieser Überprüfung des Zonennutzungsplanes wird insbesondere auch die Frage der präzisen Lokalisierung und der bisherigen Zonierung der Parzelle Nr. ccc zu klären sein – welche zwischen den Parteien streitig ist und vorliegend aufgrund der Rückweisung an die Gemeinde offen gelassen werden kann (vgl. auch die Anmerkung im Grundbuchauszug vom 17. August 2010, wonach eine Neuvermessung in Bearbeitung ist). Sodann muss ggf. berücksichtigt werden, dass aufgrund der Übergangsbestimmungen zur am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Teilrevision des RPG die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen des Kantons während der fünfjährigen Übergangsfrist insgesamt nicht vergrössert werden darf; sofern sich demnach anlässlich der Überprüfung ergeben sollte, dass sich die Parzelle Nr. ccc bisher (d.h. gemäss dem Entscheid der RUBD vom 23. April 1997) nicht in der Bauzone befand, ist eine Einzonung grundsätzlich nicht bzw. lediglich gegen eine entsprechende Kompensation möglich (vgl. hierzu im Einzelnen u.a. Urteil KG FR 602 2014 130 vom 21. April 2016). Weiter fällt auf, dass im teilrevidierten Zonennutzungsplan (Dossier Nr. 9, D. \_\_\_\_\_) im Bereich der Parzelle Nr. ccc der Raumbedarf für Gewässer (D. \_\_\_\_\_-Bach) nicht gemäss der Legende des Zonennutzungsplanes festgelegt ist (rote gestrichelte und gepunktete Linie). Die Gemeinde wird somit weiter zu prüfen haben, ob der Gewässerraum insbesondere im Einklang mit Art. 36a des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 (GSchG; SR 814.20) und Art. 41a ff. der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV; SR 814.201) ausgeschieden wurde oder ob der Zonennutzungsplan im Bereich der Parzelle Nr. ccc entsprechend ergänzt bzw. geändert werden muss (vgl. hierzu auch den Entscheid der RUBD vom 29. April 2014 betreffend die Genehmigung der Teilrevision der Ortsplanung, Sektor Schwarzsee, insbesondere Ziff. IV.1.1).

6. a) Bei diesem Verfahrensausgang gelten die Beschwerdeführer als obsiegende Partei. Es werden demnach keine Gerichtskosten erhoben (Art. 131 Abs. 1 VRG; Art. 133 VRG); der von den Beschwerdeführern geleistete Kostenvorschuss wird ihnen zurückerstattet.

b) Die Beschwerdeführer haben Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 137 Abs. 1 VRG). Diese wird aufgrund der eingereichten Kostenliste auf CHF 7'484.40 festgelegt (Honorar: CHF 6'900.- [basierend auf dem bis zum 30. Juni 2015 gültigen Stundenansatz von CHF 230.- anstatt CHF 250.-, sowie unter Abzug von CHF 300.- für Sekretariatsarbeiten; Auslagen: CHF 30.-; Mehrwertsteuer: CHF 554.40).

### **Der Hof erkennt:**

- I. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Entscheid der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion vom 29. April 2014 wird aufgehoben und die Sache wird zur Neu Beurteilung im Sinne der Erwägungen an die Gemeinde Plaffeien zurückgewiesen.
- II. Es werden keine Gerichtskosten erhoben. Der vom Beschwerdeführer geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von CHF 3'000.- wird ihm zurückerstattet.
- III. Der Staat Freiburg wird verpflichtet, Rechtsanwalt Anton Henninger eine Parteientschädigung von CHF 7'484.40 (inkl. MwSt. von CHF 554.40) zu bezahlen.
- IV. Zustellung.

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen ab Zustellung Beschwerde beim Bundesgericht eingereicht werden. Gegen die Festsetzung der Höhe der Verfahrenskosten und der Parteientschädigung ist innert 30 Tagen die Einsprache an die Behörde, die entschieden hat, zulässig, sofern nur dieser Teil des Entscheides angefochten wird (Art. 148 VRG).

*Freiburg, 16. Juni 2016/dgr*

Präsident

Gerichtsschreiberin-Praktikantin