Bundesgericht

Bundesgerichtshof

Bundesgericht

Bundesgerichtshof

1C\_536/2019, 1C\_537/2019

Urteil vom 16. September 2020

Erstes Gericht für öffentliches Recht

Zusammensetzung

Herr und Frau Bundesrichter Chaix, Präsident,

Kneubühler, Jametti, Haag und Merz.

Sachbearbeiter: Herr Alvarez.

Teilnehmer am Verfahren

1C\_536/2019

1. Staatsrat des Kantons Freiburg,

handelnd durch die Direktion für Planung, Umwelt und Bau des Kantons Freiburg,

2. Staatliches Planungs-, Umwelt- und Baudepartement des Kantons Freiburg,

Rückgriff,

und

1C\_537/2019

Gemeinde Avry,

vertreten durch Jillian Fauguel, Rechtsanwältin,

Widerstand leisten,

gegen

Hoirie A.\_\_\_\_\_\_\_\_,

Befragter,

Thema

Generalrevision eines Flächennutzungsplans, Inkrafttreten des kantonalen Richtplans,

Beschwerde gegen den Entscheid des II. Verwaltungsgerichts des Kantonsgerichts des Kantons Freiburg vom 3. September 2019 (602 2019 3).

Fakten :

A.

Mit der Veröffentlichung im Amtsblatt des Kantons Freiburg (BFV) vom 1. März 2013 und 3. Februar 2014 hat die Gemeinde Avry die Generalrevision des Bebauungsplans (PAL) auf den Prüfstand gestellt. Dieses Projekt war Gegenstand mehrerer Einsprüche, unter anderem in den Jahren 2013 und 2014 von den Mitgliedern der Erben A.\_\_\_\_\_\_\_\_, Eigentümer des ehemaligen Grundstücks Nr. 221 (heute Nr. 2363) der Gemeinde Avry.

Mit Entscheid vom 25. März 2014 wies die Gemeinde die Einsprachen, soweit sie zulässig waren, zurück. Am 19. Mai 2014 legten die unterlegenen Einsprechenden gegen diesen Entscheid Beschwerde bei der kantonalen Direktion für Planung, Umwelt und Bauwesen (im Folgenden DAEC genannt) ein. Sie argumentierten, dass ihr Grundstück, das in der Bauzone eingeschlossen war, als Bauland hätte genutzt werden müssen. Sie fochten auch die Zonierung bestimmter Grundstücke außerhalb der Bauzone und auf Fruchtfolgeflächen (SDA) an, insbesondere im Sektor "Haut-des-Agges". Schliesslich erachteten sie den Plan als mit dem Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) in der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Fassung (AS 2014 904) unvereinbar.

Am 15. Juni 2015 zog die Gemeinde, die ihren Planentwurf dem DAEC zur Genehmigung vorgelegt hatte, ihr Dossier zurück, um es an das neue Recht anzupassen, insbesondere im Hinblick auf die Gesamtbegründung von Erweiterungen der Bauzone und die Kompensationsmassnahmen nach Art. 38a TAL und Art. 52a der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RRV; SR 700.1). Bei einigen der neuen Erweiterungen waren Ausgleichsmaßnahmen gefunden worden; bei einem anderen Teil hatte die Gemeinde beantragt, die Genehmigung aufzuschieben, bis sie eine Lösung für die Entschädigung gefunden hatte.

In den Jahren 2015 und 2016 untersuchte die Gemeinde erneut ihr Revisionsprojekt. Die Mitglieder der Erben von A.\_\_\_\_\_\_\_\_ legten erneut Einspruch ein und kamen insbesondere zu dem Schluss, dass ihr Grundstück einer Bauzone zugeordnet werden sollte. Am 3. Juli 2017 legten sie dann bei der CSD Berufung gegen die Ablehnung ihrer Opposition ein, die am 29. Mai 2017 verkündet wurde.

Im Jahr 2018, als die Generalrevision des LAP noch im Gange war, da weder das Berufungsverfahren noch die Genehmigungsphase durch den DAEC noch nicht abgeschlossen war, leitete die Stadtverwaltung eine Untersuchung zu einer Teilrevision des LAP ein. Zweck dieser Revision war es, das Gebiet, das das Einkaufszentrum Avry Centre umfasst, einer zentralen Zone statt einem Gewerbegebiet zuzuordnen. Ein Projekt mit dem Namen "Avry-Center 2020" sollte durchgeführt werden, das eine große Anzahl von Wohnungen, den Bau eines neuen Einkaufszentrums und eines Wasserparks sowie die Verlegung des SBB-Bahnhofs umfasst. Am 6. Juli 2018 wurde auch der Entwurf eines Einzelhandelsentwicklungsplans "PAD Avry-Zentrum", der das Projekt "Avry-Zentrum 2020" spezifiziert, zur Prüfung vorgelegt. Die Mitglieder der Erben von A.\_\_\_\_\_\_\_\_ lehnten dies ab.

B.

Am 2. Oktober 2018 verabschiedete der Staatsrat von Freiburg den neuen kantonalen Richtplan (nachfolgend: PDCant), der am 1. Mai 2019 vom Bundesrat genehmigt wurde.

Mit Beschluss vom 21. November 2018 hat die DAEC die Generalrevision des LAP teilweise genehmigt, ohne insbesondere die Teilrevision dieser Planung im Zusammenhang mit dem Projekt "Avry-Centre 2020" einzubeziehen. In diesem Entscheid hielt die DAEC insbesondere fest, dass gemäss Artikel 18 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (LATeC; SR 710.1) die nach der Verabschiedung des CVP durch den Staatsrat zur Erhebung vorgelegten Pläne im Lichte der neuen kantonalen Anforderungen geprüft werden. Die Revision des LAP von Avry, die vor der Verabschiedung des KEP zur Begutachtung vorgelegt wurde, sollte im Lichte des alten kantonalen Rahmenplans analysiert werden, wobei die "Landnutzungskomponente" des kommunalen Rahmenplans unmittelbar den neuen kantonalen Anforderungen unterworfen wurde.

Am selben Tag entschied der DAEC auch über die von den Mitgliedern der Erben von A.\_\_\_\_\_\_\_\_ eingereichten Berufungen. In einem ersten Entscheid hat die DAEC die am 19. Mai 2014 eingereichte Beschwerde im Rahmen des Generalrevisionsverfahrens der LAP der Gemeinde Avry, die im März 2013 und Februar 2014 untersucht worden war, in einem sehr partiellen Vorgehen akzeptiert; die kantonale Leitung hat die Gemeinde angewiesen, die IVS-Schutzwege (Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz) aus ihrer Planung zu entfernen; die Beschwerde - insbesondere bezüglich der Zonierung des Grundstücks Nr. 221 - wurde abgelehnt. In einer zweiten Entscheidung lehnte die DAEC die am 3. Juli 2017 eingelegte Berufung gegen die kommunalen Beschlüsse vom 29. Mai 2017, die im Anschluss an die im Oktober 2015 und November 2016 eröffneten öffentlichen Untersuchungen ergangen waren (siehe Buchstabe A oben), soweit sie zulässig war, ab.

Mit Gesetz vom 14. Januar 2019 haben die Mitglieder der Erben A.\_\_\_\_\_\_\_\_ beim II. Verwaltungsgericht des Kantonsgerichts des Kantons Freiburg Beschwerde gegen alle am 21. November 2018 von der DAEC erlassenen Entscheide eingelegt.

Mit Urteil vom 3. September 2019 gab das Kantonsgericht der Beschwerde im Sinne der Erwägungsgründe statt. Es hob die am 21. November 2018 getroffenen Genehmigungs- und Berufungsentscheidungen auf und verwies dann das Dossier über die Revision des LAP an den DAEC zur erneuten Entscheidung (Genehmigung und Berufung) auf der Grundlage des neuen PDCant (siehe angefochtenes Urteil, Tenor, Abschnitt I). Im Wesentlichen vertrat das kantonale Gericht die Auffassung, dass Artikel 18 Absatz 1 LATeC ausdrücklich eine "Bindungswirkung" des DCP bereits mit seiner Verabschiedung durch den Staatsrat einführte, so dass es Sache des DAEC gewesen wäre, dies nicht nur bei seinem Beschluss zur Genehmigung des LAP, sondern auch bei der Prüfung der bei ihm eingereichten Beschwerden zu berücksichtigen.

C.

Die Gemeinde Avry auf der einen Seite (Rechtssache 1C\_536/2019), der Staatsrat des Kantons Freiburg und der DAEC auf der anderen Seite (Rechtssache 1C\_537/2019) sind im Rechtsmittelverfahren in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten tätig, beantragen im Wesentlichen, dass das Bundesgericht das angefochtene Urteil aufhebt und die Sache an die Vorinstanz zurückverweist, damit es die von den Erben der Beklagten gegen die streitige LAP erhobenen Einwände im Lichte des PDCant in seiner früheren, vom Bundesrat 2004 genehmigten Fassung prüfen kann.

Das Kantonsgericht verweist auf die Erwägungsgründe in der Präambel seines Urteils und kommt zu dem Schluss, dass die Klage abgewiesen werden sollte. Die Mitglieder der Erben A.\_\_\_\_\_\_\_\_ beantragen die Zurückweisung der Berufungen und die Bestätigung der Entscheidung der Vorinstanz. Die kantonale Leitung und die beschwerdeführende Gemeinde stimmen den Schlussfolgerungen der anderen Seite zu.

Auch das Bundesamt für Raumentwicklung ARE verlangte einen Entscheid. Es wies darauf hin, dass der Staatsrat zwar am 2. Oktober 2018 einen vollständig überarbeiteten kantonalen Richtplan verabschiedet habe, der Kanton aber weiterhin unter Art. 38a Abs. 1 BV-RSV falle. Das Bundesamt für Raumentwicklung ARE ist der Auffassung, dass es nach wie vor nicht für die Genehmigung von Nutzungsplänen zuständig ist, sondern lediglich deren Konformität mit dem Bundesrecht prüft. Schliesslich weist das ARE darauf hin, dass es den Kantonen im Hinblick auf die Inkraftsetzung des kantonalen Richtplans für die kantonalen Behörden vorbehältlich von Artikel 38a Abs. 2 RRG freisteht, ob diese vor oder gleichzeitig mit der Genehmigung durch den Bund erfolgt.

Die Kommune traf ihre Entscheidung noch am 20. Mai 2020 und beharrte in ihren Schlussfolgerungen implizit darauf. Die Mitglieder der Erben der Beklagten äußerten sich am 22. Mai, 16. Juni und 17. August 2020 ebenfalls unter Beibehaltung ihres Standpunkts; mit Urkunden vom 24. August 2020 machten sie das Gericht außerdem auf einen Schreibfehler in ihren Erklärungen vom 17. August 2020 aufmerksam; bei dieser Gelegenheit erstellten sie ohne weitere Bemerkungen eine vom DAEC im November 2017 veröffentlichte erläuternde Broschüre zum PDCant.

Rechtlich betrachtet:

1.

Die Rekurse richten sich gegen das gleiche kantonale Urteil und betreffen die gleiche Rechtsfrage. Es ist daher aus Gründen der Verfahrensökonomie gerechtfertigt, die Zusammenlegung der Rechtssachen 1C\_536/2019 und 1C\_537/2019 anzuordnen und über die Begründetheit der Beschwerden in einem einzigen Urteil zu entscheiden (vgl. Art. 71 des Bundesgesetzes und 24 des Bundesstrafgesetzbuches [RS 273]; ATF 133 II 366).

2.

Das Bundesgericht prüft von Amts wegen die Zulässigkeit der bei ihm eingereichten Beschwerden (Urteil 1C\_95/2017 vom 24. Mai 2017, Abs. 1, nicht in ATF 143 II 495 veröffentlicht; 141 II 113, Abs. 1, S. 116).

2.1. Gegen verfahrensbeendende Entscheide (Art. 90 FSKG) oder gegen Teilentscheide (Art. 91 FSKG) sind öffentlich-rechtliche Beschwerden zulässig. Gemäss Artikel 93 Abs. 1 FSKG können separat mitgeteilte Nebenentscheide, die nicht die Gerichtsbarkeit oder einen Antrag auf Anfechtung betreffen, in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nur dann angefochten werden, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Schaden verursachen können (Bst. a), oder wenn die Zulassung der Anfechtung unmittelbar zu einem endgültigen Entscheid führen kann, der ein langwieriges und kostspieliges Beweisverfahren vermeidet (Bst. b).

Das angefochtene Urteil, das den Fall zur erneuten Entscheidung unter Berücksichtigung des aktuellen DCP - angenommen am 2. Oktober 2018 - an die CSD zurückverweist, hat beiläufigen Charakter. Aus diesem Grund sind Beschwerden grundsätzlich unzulässig, sofern die Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 Bst. a oder b FSKG erfüllt sind.

2.1.1. Nach der Rechtsprechung verursacht ein Entscheid, der genaue Anordnungen enthält und der unteren Behörde, an die der Fall verwiesen wird, keinen Handlungsspielraum lässt, einen nicht wieder gutzumachenden Schaden im Sinne von Artikel 93 Absatz 1 Buchstabe a AFG (vgl. ATF 142 II 20, Ziff. 1.2, S. 23 ff.; 140 V 282, Ziff. 4.2, S. 286). Dies ist hier nicht der Fall: Die DAEC behält einen Ermessensspielraum bei der Genehmigung der umstrittenen Planung und der Prüfung der bei ihr eingereichten Rekurse, muss aber den neuen kantonalen Masterplan berücksichtigen.

2.1.2. Die Rechtsprechung erkennt auch an, dass einer kantonalen Behörde ein nicht wieder gutzumachender Schaden im Sinne von Artikel 93 Absatz 1 Buchstabe a des Bundesgesetzes entstehen kann, wenn sie den Anordnungen des kantonalen Gerichts Folge leisten muss; könnte sie den Verweisungsentscheid nicht anfechten, so wäre die betroffene Behörde verpflichtet, eine neue Entscheidung zu treffen, die sie für falsch hält und die sie später nicht mehr anfechten könnte (ATF 134 II 124, Abs. 1.3, S. 1). 128; 133 V 477 Erwägungsgrund 5.2 S. 483 ff. und die zitierten Verweise; Urteil 1C\_497/2010 vom 30. Mai 2011 unter Berücksichtigung von 1.3; siehe auch BERNARD CORBOZ, Commentaire de la LTF, 2nd ed. 2014, n. 17a ad art. 93 LTF).

Diese letzte Bedingung ist im vorliegenden Fall, was die CEDA betrifft, erfüllt, da das Kantonsgericht angeordnet hat, im Lichte des neuen kantonalen Rahmenplans zu entscheiden, den es anficht.

2.2. Die DAEC anerkennt, dass ihre Beschwerdebefugnis oder die des Staatsrates nicht auf Artikel 89 Absatz 2 Buchstabe d des Bundesgesetzes gestützt werden kann, der den Gemeinden und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften die Beschwerdebefugnis verleiht, die geltend machen, dass ihre Garantien der Kantons- oder Bundesverfassung verletzt worden sind. Sie ist jedoch der Auffassung, dass ihre Vorrechte als öffentliche Behörde beeinträchtigt worden sind und sie daher ein schutzwürdiges öffentliches Eigeninteresse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Urteils hat. Die Geschäftsleitung der Beschwerdeführerin ist der Ansicht, dass der angefochtene Rechtsakt wesentliche öffentliche Interessen in einem Bereich betrifft, der in ihre Zuständigkeit fällt, nämlich die Genehmigung von kommunalen PALs auf kantonaler Ebene. Sie bzw. der Staatsrat wären somit klageberechtigt im Sinne von Artikel 89 Absatz 1 des Bundesgesetzes.

2.2.1. Nach der Rechtsprechung kann eine Behörde ihre Beschwerde auf Artikel 89 Absatz 1 des Bundesgesetzes stützen, wenn ihre Vorrechte als Behörde betroffen sind und sie ein eigenes schutzwürdiges öffentliches Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Rechtsakts hat (ATF 141 II 161, Ziff. 2.1, S. 164; 140 I 90, Ziff. 1.2.2, S. 93). Im Falle der Beeinträchtigung ihrer spezifischen Interessen kann die Behörde somit als klageberechtigt anerkannt werden, sofern sie in qualifizierter Weise betroffen ist (ATF 141 II 161, Rn. 2.3, S. 166; 140 I 90, Rn. 1.2.2 und 1.2.4, S. 94). Dies ist dann der Fall, wenn die angefochtene Handlung wesentliche öffentliche Interessen in einem Bereich betrifft, der in die eigene Zuständigkeit fällt (ATF 137 IV 269, Rn. 1.4, S. 1). 274; Urteil 1C\_180/2018 vom 10. Oktober 2018, Rn. 1.2.1 veröffentlicht in SJ 2019 I S. 166). Andererseits reicht ein allgemeines Interesse an der korrekten Rechtsanwendung nicht aus (ATF 140 I 90 Abs. 1.2.2 S. 93). Die Beschwerdemöglichkeit einer Behörde aufgrund der Generalklausel von Art. 89 Abs. 1 FSKG sollte nur in einer Weise zugelassen werden, die mit dem allgemeinen Interesse des öffentlichen Interesses vereinbar ist.

2.2.2. Im vorliegenden Fall macht die CSD geltend, dass die angefochtene Entscheidung nicht nur die fragliche Planung blockieren würde, sondern auch die anderer Gemeinden, die ebenfalls unter dem früheren PDCant erstellt wurden. Dies habe auch Auswirkungen auf zahlreiche Baugenehmigungen, die von der voraussichtlichen Wirkung der Pläne abhängig seien, von denen sich einige auf Arbeiten von öffentlichem Interesse bezögen.

Es muss dem Beschwerdeführer zugestanden werden, dass dies offensichtliche praktische Nachteile sind. Im Lichte ihrer Ausführungen ist es jedoch zweifelhaft, ob sie in einem Bereich, der in die Zuständigkeit des Staatsrates oder gar des DAEC fällt, im wesentlichen im öffentlichen Interesse liegen (nur eine Behörde kann sich grundsätzlich auf Art. 89 Abs. 1 LTF, unter Ausschluss einer Behörde oder eines Verwaltungszweiges; vgl. zu diesen Fragen ATF 136 II 383 Ziff. 2.1; 134 II 45 Ziff. 2.2.3; auch ATF 135 II 12 Ziff. 1.2.3; Urteil 2C\_971/2012 vom 28. Juni 2013 Ziff. 2.3). Die kantonale Leitung gibt an, dass rund 50 Gemeinden betroffen wären. Allerdings hatten nur 19 von ihnen - von den 133 Gemeinden des Kantons - ihren Plan vor der Verabschiedung des neuen KEP angenommen. Schliesslich macht die DAEC keine Angaben über die Ausdehnung des voraussichtlich betroffenen Kantonsgebiets (vgl. Beschlüsse 1C\_535/2019 vom 4. November 2019, Ziff. 2.4; 1C\_420/2019 vom 5. September 2019, Ziff. 2.4). Die Frage der Berufungsbefugnis des Staatsrates oder des DAEC kann in jedem Fall im Hinblick auf den Ausgang des Falles offen bleiben.

2.3. Aus dem gleichen Grund ist es auch nicht notwendig, formell über die Zulässigkeit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten der Gemeinde zu entscheiden. Der Gerichtshof weist jedoch darauf hin, dass die beschwerdeführende Gemeinde in der Phase der Zulässigkeit weder geltend macht, dass ihre Autonomie durch Artikel 50 Absatz 1 der Verfassung garantiert ist (vgl. Urteil 1C\_291/2014 vom 1. Dezember 2014, Punkt 3.2; Artikel 129 Absatz 2 der Verfassung), noch dass ihre Autonomie durch Artikel 50 Absatz 1 der Verfassung garantiert ist (vgl. Urteil 1C\_291/2014 vom 1. Dezember 2014, Punkt 3.2; Artikel 129 Absatz 2 der Verfassung, Punkt 3.3; Artikel 129 Absatz 2 der Verfassung, Punkt 4). /FR [RS/FR 10.1] und Artikel 34 Abs. 2 LATeC) - auf die sie sich gleichwohl im Zusammenhang mit ihren materiellen Beschwerden beruft - noch behauptet sie, dass sie in wesentlichen öffentlichen Interessen in einem Bereich, der in ihre eigene Zuständigkeit fällt, beeinträchtigt würde. Zudem ist nicht sofort ersichtlich, welchen nicht wieder gutzumachenden Schaden im Sinne von Artikel 93 Absatz 1 Buchstabe a des Bundesgesetzes sie erleiden würde, und ihre Anwendung schweigt in dieser Hinsicht.

2.4 Daraus folgt, dass es nicht notwendig ist, über die Zulässigkeit der subsidiären Verfassungsbeschwerde, die ebenfalls von der Gemeinde eingereicht wurde, zu entscheiden, obwohl darauf hinzuweisen ist, dass dieser Rechtsbehelf nicht gegen eine nebensächliche Entscheidung zur Verfügung steht, die die Kriterien von Artikel 93 Absatz 1 des Bundesgesetzes (Art. 117 des Bundesgesetzes) nicht erfüllt.

3.

Die erläuternde Broschüre zum PDCant (DAEC, 2017), die von den Mitgliedern der beklagten Erben zur Unterstützung ihrer Schriften vom 24. August 2020 erstellt wurde, ist unzulässig: Es handelt sich um ein neues Dokument, das nicht im kantonalen Dossier erscheint und sich nicht aus dem angefochtenen Entscheid ergibt (vgl. Art. 99 Abs. 1 BGK).

4.

Das Bundesgericht entscheidet grundsätzlich auf der Grundlage des von der Vorgängerbehörde festgestellten Sachverhalts (Art. 105 Abs. 1 BGH), vorbehaltlich der in Art. 105 Abs. 2 BGH vorgesehenen Fälle (ATF 142 I 155, Ziff. 4.4.3, S. 156). Der Beschwerdeführer kann die Tatsachenfeststellungen in der angefochtenen Entscheidung nur dann rügen, wenn sie rechtswidrig im Sinne von Art. 95 FSKG oder in offensichtlich unrichtiger, d.h. willkürlicher Weise getroffen worden sind und wenn die Behebung des Mangels den Ausgang des Falles beeinflussen kann (Art. 97 Abs. 1 FSKG; ATF 142 II 355, Abs. 6, S. 358). Gemäss Art. 106 Abs. 2 FSK muss der Beschwerdeführer detailliert darlegen, wie diese Bedingungen erfüllt würden, ohne sich auf die Kritik des Beschwerdeführers zu beschränken.

Im ersten Teil ihrer Eingabe mit dem Titel "Kurzer Überblick über den Sachverhalt" legt die Gemeinde ihren eigenen Sachverhalt, der von den kantonalen Erkenntnissen abweicht, ausführlich dar. Sie beruft sich zwar auf eine "fehlerhafte, vom Kantonsgericht akzeptierte Tatsachenbehauptung", gibt aber zum jetzigen Zeitpunkt keine Erklärung ab, die zeigt, dass die kantonalen Feststellungen willkürlich sind. Im weiteren Verlauf ihres Schriftsatzes führt sie nochmals eine Reihe anderer Tatsachen an, die das Kantonsgericht angeblich ausgelassen hat; auch hier erklärt sie nicht, wie die Vorinstanz willkürlich vorgegangen wäre oder inwieweit die angeführten Tatsachen den Ausgang des Verfahrens beeinflussen könnten.

Da sie nicht den Anforderungen an eine Begründung für eine Bundesbeschwerde genügen, sind diese Kritikpunkte unzulässig.

5. in der Sache befand das Kantonsgericht im Wesentlichen, dass Artikel 18 Absatz 1 LATeC vorsieht, dass der kantonale Rahmenplan nach der Genehmigung durch den Staatsrat für die kantonalen und kommunalen Behörden verbindlich ist. Der DAEC hätte daher bei der Beurteilung der umstrittenen LAP die letzte Fassung dieses Plans, die am 2. Oktober 2018 angenommen wurde, berücksichtigen müssen, als er beschloss, eine Entscheidung über die Anwendung der LATeC zu treffen.

5.1. Der DAEC bestreitet diese Beurteilung und beanstandet in diesem Zusammenhang einen Verstoß gegen Artikel 2 Absatz 3 LAT, wonach die für die Raumordnung zuständigen Behörden dafür Sorge tragen, dass die ihnen in dieser Angelegenheit unterstellten Behörden die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche Beurteilungsfreiheit haben. Die kantonalen Behörden weisen darauf hin, dass die Zuständigkeit des Kantonsgerichts auf die Gesetzmässigkeit beschränkt ist und dass es einen "Rechtsfehler bei der Ausübung seines Ermessens" begangen hat, indem es Artikel 18 Absatz 1 des Gesetzes falsch ausgelegt und dadurch den Handlungsspielraum der für die Ortsplanung zuständigen Behörden unangemessen eingeschränkt hat. Art. 18 Abs. 1 LATeC würde keine ausreichende Übergangsbestimmung für die Anwendung des neuen Masterplans auf den vorliegenden Fall darstellen. Noch im Zusammenhang mit Art. 2 Abs. 3 LAT macht der DAEC auch eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips (Art. 5 Abs. 2 Cst.) geltend. Im Wesentlichen behauptet sie, dass die sofortige Anwendung des neuen PDCant und die sich daraus ergebenden Maßnahmen für die staatlichen Behörden übermäßig rigoros wären. Die Stadtverwaltung ihrerseits beruft sich auf eine Reihe ähnlicher Beschwerden, in denen ebenfalls ein Verstoß gegen Artikel 2 Absatz 3 LAT in Verbindung mit Artikel 18 Absatz 1 LATeC sowie ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geltend gemacht wird.

5.2 Mit der Rüge eines Verstosses gegen Bundesrecht, insbesondere gegen Art. 2 Abs. 3 FMG, missverstehen die Beschwerdeführer die Natur des durch das angefochtene Urteil aufgeworfenen Problems. Es stimmt, dass im Bereich der Masterplanung gewisse Bundesbestimmungen direkt anwendbar sind, ohne dass das kantonale Ausführungsgesetz eingreift. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Bestimmungen, die sich auf die materiellen Aspekte des kantonalen Rahmenplans beziehen, wie z.B. die Artikel 6, 8 und 9 LAT (vgl. PIERRE TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, 2019, remarques préliminaires relatives aux articles 6 à 12 LAT, Nr. 19). Andererseits sind kantonale Ausführungsbestimmungen zu allen Normen, die das interne kantonale Verfahren der Rahmenplanung betreffen (ebd., Nr. 18), notwendig, wie in Art. 10 Abs. 1 DSG festgelegt. Das Bundesrecht sieht zwar vor, dass die Genehmigung des Richtplans durch den Bundesrat diesen für die Behörden des Bundes und der Nachbarkantone verbindlich macht, für die Kantone ist er jedoch nicht bindend. Soweit der Richtplan also überkantonale Angelegenheiten regelt, ist die Genehmigung durch den Bundesrat konstitutiv (vgl. Art. 11 Abs. 2 FMG; TSCHANNEN, a.a.O., Nr. 33 zu Art. 11 FMG). Hingegen schweigt die Bundesgesetzgebung über den Zeitpunkt des Inkrafttretens des kantonalen Richtplans bzw. des innerkantonalen Teils des Plans für die kantonalen Behörden (vgl. TSCHANNEN, a.a.O., Nr. 5 und 22 zu Art. 10 FMG). Der kantonale Gesetzgeber hat deshalb die Möglichkeit, den kantonalen Richtplan noch vor der Genehmigung durch den Bundesrat in Kraft zu setzen (vgl. ATF 136 I 265, Ziff. 1.2, S. 268 und die zitierten Verweise); in der Zwischenzeit bleibt jedoch das in Art. 38a Abs. 2 FMG vorgesehene Moratorium für Bauzonen vorbehalten, das eine Erhöhung der Gesamtfläche der legalisierten Bauzonen bis zur eidgenössischen Plangenehmigung nach Art. 8 und 8a FMG verbietet.

Die zentrale Frage des vorliegenden Rechtsstreits, nämlich der Zeitpunkt des Inkrafttretens des vom Staatsrat am 2. Oktober 2018 verabschiedeten Richtplans für die kantonalen Behörden, ist somit, unabhängig von den Aussagen der Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer, ausschliesslich eine Frage der Anwendung des kantonalen Rechts.

5.3. Obwohl nicht alle Kantone diese Frage ausdrücklich regeln (vgl. TSCHANNEN, a.a.O., Nr. 22 zu Art. 10 LAT), hat der Freiburger Gesetzgeber eine Reihe von Bestimmungen zum kantonalen Rahmenplan (Art. 13 bis 19 LATeC) erlassen, insbesondere Art. 18 LATeC über die Wirkungen des Plans. Art. 18 Abs. 1 LATeC sieht vor, dass der kantonale Richtplan, sobald er vom Staatsrat verabschiedet ist, für die kantonalen und kommunalen Behörden verbindlich ist. Art. 18 Abs. 2 LATeC greift seinerseits den Inhalt des Bundesrechts auf, indem er vorsieht, dass der kantonale Richtplan, sobald er vom Bundesrat verabschiedet ist, für die Behörden des Bundes und der Nachbarkantone verbindlich ist.

5.3.1. Eine Bundesbeschwerde kann jedoch nicht wegen Verletzung des kantonalen Rechts als solchem (Art. 95 und 96 FSK a contrario) eingelegt werden, vorbehaltlich der in Art. 95 (c), (d) und (e) FSK vorgesehenen Ausnahmen, die im vorliegenden Fall nicht relevant sind. Gleichwohl kann argumentiert werden, dass die Anwendung des kantonalen Rechts eine Verletzung des Bundesrechts darstellt, wie z.B. den Schutz vor Willkür (Art. 9 der Verfassung) oder die Gewährleistung anderer verfassungsmässiger Rechte (ATF 145 I 108, Ziff. 4.4.1, S. 112 ff.; 142 III 153, Abs. 2.5, S. 156; 140 III 385, Abs. 2.3, S. 387).

Da eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wegen Verletzung von Bundesrecht im Allgemeinen (Art. 95 lit. a AFG) eingelegt werden kann, kann der Grundsatz der Verhältnismässigkeit direkt und unabhängig von einem Grundrecht geltend gemacht werden (vgl. ATF 146 II 56, Ziff. 6.2.1, S. 63; 141 I 1, Ziff. 5.3.2, S. 7). Wird sie jedoch, wie im vorliegenden Fall, im Verhältnis zum kantonalen Recht geltend gemacht, prüft das Bundesgericht ihre Einhaltung nur unter dem Gesichtspunkt der Willkür (vgl. ATF 141 I 1, Ziff. 5.3.2, S. 7). 7; Urteile 8C\_336/2019 vom 9. Juli 2020, Punkt 3.3.2; 1C\_233/2019 vom 16. Juni 2020, Punkt 5.1 und die zitierten Urteile).

5.3.2. Bei der Aufforderung, die Anwendung oder Auslegung einer kantonalen oder kommunalen Regelung unter dem Gesichtspunkt der Willkür zu überprüfen, weicht das Bundesgericht von der letztinstanzlichen Lösung der kantonalen Behörde nur dann ab, wenn diese Lösung als unhaltbar erscheint, in klarem Widerspruch zur tatsächlichen Situation steht, ohne objektiven Grund und unter Verletzung eines bestimmten Rechts beschlossen wurde (ATF 139 I 57 Ziff. 5.2 S. 61). Wenn andererseits die von der kantonalen Behörde verteidigte Rechtsanwendung nicht unangemessen ist oder dem Sinn und Zweck der betreffenden Bestimmung oder Gesetzgebung offensichtlich zuwiderläuft, wird diese Auslegung bestätigt, auch wenn eine andere, möglicherweise vernünftigere Lösung möglich erscheint (ATF 144 III 368, Absatz 3.1, S. 372; 142 V 513, Absatz 4.2, S. 516). Darüber hinaus reicht es nicht aus, dass die Gründe für die zu kritisierende Entscheidung unhaltbar sind; die Entscheidung muss auch willkürlich in ihrem Ergebnis sein (ATF 144 III 368, Punkt 3.1, und 142 V 513, zitiert oben).

5.4. Im vorliegenden Fall hat das Berufungsgericht unter Missachtung der für Verfassungsbeschwerden geltenden erhöhten Anforderungen des Art. 106 Abs. 2 BGG (Art. 106 Abs. 2 BGG; vgl. ATF 142 II 364, Ziff. 2.4 S.) entschieden, die Klage abzuweisen. 368; Urteil 1C\_693/2017 vom 26. Februar 2020, Abs. 2.1), berufen sich die Rechtsmittelführerinnen nicht auf eine willkürliche Anwendung von Art. 18 Abs. 1 LATeC. In jedem Fall ist die Einschätzung des Kantonsgerichts nicht willkürlich.

5.4.1. Insbesondere ist es angesichts des Textes von Art. 18 Abs. 1 LATeC nicht unhaltbar, zu behaupten, dass er eine Übergangsregelung auch für den Zeitpunkt des Inkrafttretens des kantonalen Rahmenplans vorsieht. Das kantonale Gericht beschränkte sich jedoch nicht nur auf diese erste Analyse, sondern stützte sich bei seiner Beurteilung auch auf die kantonale Rechtsprechung, wonach der entscheidende Zeitpunkt für die Entscheidung über die Konformität eines kommunalen Plans im Stadium der Genehmigung durch die DAEC liegt und nicht bei dessen Annahme durch die Gemeinde. Im Lichte von Art. 86 Abs. 3 LATeC, wonach die Verwaltung die Pläne und ihre Reglemente unter dem Gesichtspunkt der Rechtmässigkeit, der Zweckmässigkeit und der Übereinstimmung mit den kantonalen und regionalen Plänen prüft und genehmigt, ist es in der Tat vertretbar anzunehmen, dass die Prüfung eines Plans auch bei Vorankündigung oder Vorentscheiden die Form eines kantonalen Genehmigungsentscheids annimmt (vgl. Verfügung 1C\_15/2018 vom 15. April 2019 unter Berücksichtigung von 2.4).

5.4.2. Die mit dem angefochtenen Urteil gewählte Lösung erlaubt es zudem, die umstrittene Planung im Lichte eines Masterplans zu prüfen, der den Anforderungen des Bundesrechts (vgl. Art. 8 und 8a TAL) Rechnung trägt, insbesondere im Bereich der Stadtentwicklung, einem Aspekt von zentralem öffentlichem Interesse, der mit der letzten Revision des TAL verfolgt wird (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 20. Januar 2010 zur Teilrevision des TAL, FV 2010, Kap. 1.3.1 S. 966; Art. 1 und 3 Abs. 3 FMG). Wie das Kantonsgericht ausführt, würde das Inkrafttreten von Plänen nach Art. 8a FMG mangels sofortiger Anwendung eines konformen DCP trotz des kardinalen Charakters des verfolgten öffentlichen Interesses rechtzeitig verschoben. Was insbesondere die umstrittene LAP anbelangt, so erkennt der Conseil d'Etat ausdrücklich an, dass sie die Kriterien des neuen PDCant nicht erfüllt.

5.4.3. Was Art. 26 Abs. 2 LAT anbelangt, auf den sich die DAEC nach wie vor beruft, so verlangt er die Anwendung des Kriteriums der Bundesrechtskonformität des Flächennutzungsplans; er schliesst jedoch nicht aus, dass die kantonale Prüfung aufgrund anderer Kriterien oder gar anderer Pläne erfolgt (vgl. ALEXANDER RUCH, Commentaire pratique LAT: Planner l'affectation, 2016, n. 40 zu Art. 26); a fortiori verbietet diese Bestimmung nicht eine Konformitätsprüfung im Lichte eines auf kantonaler Ebene beschlossenen, aber noch nicht vom Bundesrat genehmigten DCP, entgegen dem, was die CEDA zumindest implizit behauptet.

5.4.4. Die beschwerdeführende Gemeinde vertritt ihrerseits die Auffassung, dass alle Arbeiten, die von den betroffenen Gemeinden bei der Ausarbeitung ihrer Planung durchgeführt wurden, mit einer "faktischen Blockierung" jeglicher Bauarbeiten auf ihrem jeweiligen Territorium wieder aufgenommen werden sollten.

Insbesondere in Bezug auf ihre eigene LEP bestreitet die beschwerdeführende Gemeinde jedoch nicht die Einschätzung der Vorgängerbehörde, die der Ansicht war, dass die Planung im Kern beibehalten werden könne: Die neue KEP folgte weitgehend den Vorgaben des alten kommunalen Masterplans und überschneidet sich weitgehend mit dem Freiburger Agglomerationsplan der dritten Generation (PA3; vom Agglomerationsrat am 13. Oktober 2016 verabschiedet). Darüber hinaus ist es - im Zusammenhang mit der Verletzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips - unzutreffend, dass die Revision der streitigen LAP in ihrer Gesamtheit für nichtig erklärt werden muss; nur die Genehmigungsentscheidung wird in diesem Stadium für nichtig erklärt, wobei der Fall zur erneuten Prüfung an den DAEC zurückverwiesen wird. Auch die Behauptung, dass das angefochtene Urteil einen Baustopp für alle Bauvorhaben in den betroffenen Gemeinden vorsieht, ist unbegründet: Insbesondere beruft sich die Gemeinde nicht auf das Vorhandensein von reservierten Bereichen, die den Bau bis zur Genehmigung des LAP verbieten, noch zeigt sie auf, dass viele Projekte aufgrund einer erwarteten Wirkung der Pläne abgelehnt werden müssten, noch legt sie andere Beweise vor, die ihre Behauptungen stützen könnten. Ebenso appellierend ist schliesslich die Behauptung der Gemeinde, dass die Lösung des Kantonsgerichts zu einem Totalverlust von mehreren hunderttausend Franken führen würde.

5.5. Letztlich muss die Einschätzung des Kantonsgerichts, die auf einer tragfähigen Auslegung des kantonalen Rechts beruht, bestätigt werden. Sie beruht auch auf der Wahrung zentraler öffentlicher Interessen, die der Bundesgesetzgeber im Bereich der Raumplanung, insbesondere im Zusammenhang mit der Urbanisierung, verfolgt. Die Beschwerden müssen daher, soweit sie zulässig sind, zurückgewiesen werden.

6.

6 Die klagende Gemeinde macht ihrerseits ebenfalls einen Verstoß gegen den Grundsatz von Treu und Glauben geltend; sie macht im Wesentlichen geltend, dass die DAEC "den Gemeinden bis zum 15. Dezember 2017 [...] mitgeteilt hat, dass der alte kantonale Richtplan für die Analyse der Revisionen der PALs, die in ihrer letzten Fassung vor der Verabschiedung des neuen kantonalen Richtplans der öffentlichen Untersuchung unterzogen wurden, weiterhin Anwendung finden würde" und dass sie im Wesentlichen eine summarische Vorprüfungsmitteilung zugunsten der gewählten Planungsoptionen erlassen hat. Das angefochtene Urteil ist zudem willkürlich (Artikel 9 der Verfassung), insbesondere wegen seines Widerspruchs zu den "Garantien [...] des Staates Freiburg, die vom ARE gebilligt wurden".

Nach der Rechtsprechung ist das angefochtene Urteil in Anwendung des Grundsatzes von Treu und Glauben, der sich direkt aus Artikel 9 der Verfassung ableitet, willkürlich (Artikel 9 der Verfassung), Eine fehlerhafte Information oder eine Entscheidung der Verwaltung kann diese zwingen, einem Glied einen den geltenden Vorschriften zuwiderlaufenden Vorteil zu gewähren, sofern die Behörde in einer konkreten Situation in Bezug auf bestimmte Personen eingegriffen hat, sie im Rahmen ihrer Zuständigkeit gehandelt hat oder als im Rahmen ihrer Zuständigkeit gehandelt gilt und das Glied nicht unmittelbar von der Unrichtigkeit der erhaltenen Informationen Kenntnis hatte (vgl. ATF 141 V 530 Ziff. 6.2 S. 538). Die beschwerdeführende Gemeinde verliert jedoch aus den Augen, dass das Kantonsgericht, dem sie letztlich vorwirft, von den von der DAEC übermittelten Informationen abgewichen zu sein, Artikel 18 Abs. 1 LATeC - frei von Willkür - im Rahmen der ihm obliegenden richterlichen Kontrolle ausgelegt hat. In einem solchen Kontext kann der Entscheid der Vorgängerbehörde - und die zuvor mitgeteilten Informationen - nicht als eine Zusage interpretiert werden, die die kantonale Beschwerdeinstanz binden würde, da sonst die gerichtliche Überprüfung in der Sache gegenstandslos wäre (vgl. Urteil 1C\_645/2017 vom 19. Dezember 2018, Ziff. 5.2; BÉATRICE WEBER-DÜRLER, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, 1983, S. 149).

Die Beschwerde wird zurückgewiesen.

7.

Schliesslich habe das Kantonsgericht mit seiner Entscheidung, dass die Generalrevision des LAP annulliert werden müsse, weil eine spätere Teilrevision für den Sektor Avry-Zentrum vorgenommen worden sei, seine in Artikel 50 Absatz 1 der Verfassung garantierte Autonomie verletzt. Es ist jedoch fraglich, ob diese Frage nicht tatsächlich unter den in Art. 25a TAL verankerten Grundsatz der Koordinierung fällt, der auch dann gilt, wenn mehrere Entscheidungen von derselben Behörde getroffen werden (vgl. ARNOLD MARTI, Praktischer Kommentar TAL: Baugenehmigungen, Rechtsschutz und Verfahren, 2020, Nr. 21 zu Art. 25a TAL). Diese Frage, wie auch das Schicksal der vorliegenden Beschwerde, kann in jedem Fall offen bleiben, da die obigen Überlegungen bereits zur Zurückweisung der Beschwerden führen. Wie das Kantonsgericht jedoch zu Recht feststellt, wird sich dieser Sektor im Rahmen der durch das angefochtene Verweisungsurteil angeordneten neuen Prüfung des Gemeindegebiets der Einhaltung der Regeln des neuen PDCant nicht entziehen können. Die appellierende Gemeinde schreibt auch, dass "die Teilrevision zur Einhaltung der Genehmigung der Generalrevision des LAP in die Akte aufgenommen wurde"; es musste also "akzeptiert werden, dass die Teilrevision nicht mehr als eigenständige Einheit existierte [...]". Damit erkennt sie - zumindest implizit - die Notwendigkeit einer umfassenden Überprüfung an. Was schliesslich den auch im Zusammenhang mit der Gemeindeautonomie, insbesondere bei der anschliessenden Teilrevision des LAP, geltend gemachten Grundsatz von Treu und Glauben anbelangt, so kann die Gemeinde aus der vom DAEC vor der öffentlichen Untersuchung erlassenen zusammenfassenden Mitteilung nichts ableiten, da das Kantonsgericht nicht daran gebunden ist; diesbezüglich kann auf die Entwicklungen im vorstehenden Erwägungsgrund 6 verwiesen werden.

8.

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen müssen die Berufungen, soweit sie zulässig sind, letztlich zurückgewiesen werden. Da die Beschwerdeführer in Ausübung ihrer Amtspflichten gehandelt haben, ist die Entscheidung unentgeltlich (Artikel 66 Absatz 4 FSKG). Mitglieder des Nachlasses des Antragsgegners, die nicht durch einen Anwalt unterstützt werden, haben keinen Anspruch auf Kostenerstattung (Art. 68 Abs. 1 FSKG).

Aus diesen Gründen entscheidet das Bundesgericht wie folgt:

1.

Die Fälle 1C\_536/2019 und 1C\_537/2019 sind beigefügt.

2.

Berufungen in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten sowie die subsidiäre Verfassungsbeschwerde werden, soweit sie zulässig sind, zurückgewiesen.

3.

Eine Entscheidung ist ohne Kosten zu treffen.

4.

Es werden keine Kosten vergeben.

5.

Dieses Urteil wird den Parteien, der Gemeinde Avry, der Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions de l'Etat de Fribourg, dem II Cour administrative du Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg und dem Bundesamt für Raumentwicklung mitgeteilt.

Lausanne, 16. September 2020

Im Namen des Ersten Gerichts für Öffentliches Recht

des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Redner: Chaix

Der Sachbearbeiter: Alvarez