

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 307/2017

Urteil vom 9. Januar 2018

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Karlen, Fonjallaz,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte
A. _____ AG,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Eugen David,

gegen

Gemeinde Speicher, Dorf 10, 9042 Speicher,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Jörg Schoch, Marktplatz 4, 9004 St. Gallen,
Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden, Regierungsgebäude, 9102 Herisau.

Gegenstand
Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung im Planverfahren betr. Parz. Nr. 1405, GB Speicher,

Beschwerde gegen das Urteil des Obergerichts des Kantons Appenzell Ausserrhoden, 4. Abteilung, vom 7. Juli 2016 (O4V 14 7).

Sachverhalt:

A.
Die A. _____ AG erwarb am 5. März 1983 die Parzelle Nr. 1405 im Gebiet "Obere Schwendi" in der Gemeinde Speicher. Dieses rund 23'000 m² grosse Grundstück war im Zonenplan von 1978 der Ein- und Zweifamilienhauszone zugewiesen. Die A. _____ AG stellte am 6. April 1984 ein Baugesuch für den Bau mehrerer Appenzellerhäuser.

A.a. In der Folge kam eine Initiative zustande mit dem Ziel, diese (und weitere) Parzellen in die Zone "Übriges Gemeindegebiet" zu überführen ("Auszonungsinitiative Obere Schwendi"). Nach Annahme der Initiative am 22. September 1985 erliess der Gemeinderat Speicher am 4. Oktober 1985 auf dem Grundstück eine Bausperre und legte am 17. Oktober 1985 die Planänderung öffentlich auf. Diese wurde von den Stimmbürgern angenommen und am 19. März 1991 vom Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden genehmigt. Das Bundesgericht hiess die dagegen erhobene staatsrechtliche Beschwerde der A. _____ AG am 13. Mai 1992 gut und hob den angefochtenen Entscheid auf (BGE 118 Ia 165) : Dem in der Abstimmungsvorlage angebrachten Vorbehalt einer späteren Kreditzusprache für Enteignungsentschädigungen fehle die gesetzliche Grundlage; zudem verletze eine bedingte Zonenfestsetzung die Pflicht zur umfassenden und abgestimmten Nutzungsplanung.

A.b. Am 10. Februar 1993 legte der Gemeinderat einen zweiten Teilzonenplan "Obere Schwendi" auf, der

im Sinne eines Kompromissvorschlags den südlichen Teil der Parzelle Nr. 1405 der Wohnzone zuwies. Der Regierungsrat hiess den dagegen erhobenen Rekurs des Nachbarn B._____ am 19. April 1994 gut und wies die Gemeinde an, einen Teilzonenplan zu erlassen, der das gesamt Gebiet "Obere Schwendi" umfasse und die Parzelle Nr. 1405 der Landwirtschaftszone zuteile.

A.c. Dieser Weisung kam der Gemeinderat mit dem dritten Teilzonenplan "Obere Schwendi" nach, der jedoch am 25. September 1994 von den Stimmbürgern abgelehnt wurde.

In der Zwischenzeit war die Ortsplanung der Gemeinde Speicher gesamtrevidiert worden, unter Ausklammerung der Parzelle Nr. 1405 (Beschluss der Stimmbürger vom 2. Mai 1993, vom Regierungsrat genehmigt am 26. Oktober 1993).

A.d. Mit Beschluss vom 25. März 1996 lehnte es der Regierungsrat ab, auf seinen Rekursentscheid vom 19. April 1994 zurückzukommen. Der Gemeinderat Speicher erliess deshalb den vierten Teilzonenplan "Obere Schwendi", der ohne Auflage- und Abstimmungsverfahren dem Regierungsrat überwiesen und von diesem mit Beschluss vom 26. November 1996 genehmigt bzw. aufsichtsrechtlich verfügt wurde.

Am 28. Januar 1998 hiess das Verwaltungsgericht von Appenzell-Ausserrhoden (heute: Obergericht) die dagegen gerichtete Beschwerde der A._____ AG teilweise gut und hob den Entscheid des Regierungsrats auf. Es wies die Sache zur Durchführung des ordentlichen Planaufgabe- und -erlassverfahrens an den Gemeinderat Speicher zurück, damit dieser in Erfüllung seiner Planungspflicht die im Gebiet "Obere Schwendi" bestehende Planungslücke schliesse. Auf den Antrag der Beschwerdeführerin, der Gemeinderat Speicher sei anzuweisen, eine Zonierung gemäss einem von ihr und der Gemeinde ausgehandelten Kompromissvorschlag öffentlich aufzulegen, trat es nicht ein. In den Erwägungen hielt es fest, dass die Parzelle Nr. 1405 seit dem 1. Januar 1988 gemäss Art. 36 Abs. 3 RPG in einer Nichtbauzone liege und Bauten seither nur nach Massgabe von Art. 24 RPG zulässig seien. Dieser Entscheid wurde nicht angefochten.

B.

Am 7. Oktober 1998 legte der Gemeinderat den insgesamt fünften Plan auf, der wiederum die Zuweisung der Parzelle Nr. 1405 zur Landwirtschaftszone vorsah. Dagegen erhob die A._____ AG am 9. November 1998 Einsprache und, nach deren Abweisung, am 19. April 1999 Beschwerde beim Regierungsrat.

Am 1. Januar 2004 trat das neue kantonale Gesetz über die Raumplanung und das Baurecht vom 12. Mai 2003 (BauG/AR; bGS 721.1) in Kraft, das vorsah, dass über Rekurse gegen Nutzungspläne erst nach der Volksabstimmung, zusammen mit dem Beschluss über die Genehmigung, zu entscheiden sei.

Die Stimmbürger der Gemeinde Speicher stimmten der Teilzonenplanänderung von 1998 am 29. November 2009 zu.

Mit Eingabe vom 10. Dezember 2012 erhob die A._____ AG Rechtsverweigerungsbeschwerde gegen den Regierungsrat beim Obergericht Appenzell Ausserrhoden.

Am 26. März 2013 wies der Regierungsrat den Rekurs der A._____ AG ab und genehmigte den Teilzonenplan von 1998. Daraufhin schrieb das Obergericht die Rechtsverweigerungsbeschwerde am 24. April 2013 als gegenstandslos geworden ab.

C.

Gegen den Abschreibungsbeschluss des Obergerichts erhob die A._____ AG Beschwerde ans Bundesgericht. Zugleich focht sie den Beschwerde- und Genehmigungsentscheid des Regierungsrats vor Obergericht an.

Am 18. März 2014 hiess das Bundesgericht die Beschwerde der A._____ AG gut, hob den obergerichtlichen Abschreibungsbeschluss auf und wies die Sache zur Beurteilung der Rechtsverzögerungsrüge an das Obergericht zurück (Urteil 1C 539/2013).

Mit Schreiben der Gerichtsleitung vom 22. Juli 2014 wurde das Verfahren fortgesetzt. Mit Schreiben vom 31. Juli 2014 machte die Beschwerdeführerin geltend, ihre Rechtsverweigerungsbeschwerde beziehe sich auf das seit dem 17. Oktober 1985 laufende Planänderungsverfahren und beantragte die Edition von zahlreichen Unterlagen dieses Verfahrens.

Am 17. Dezember 2014 wies das Obergericht im Hauptverfahren (Teilzonenplan 1998) ein Ausstandsgesuch gegen Obergerichtsschreiber Toni Bienz ab. Dieser Beschluss wurde nicht angefochten.

Am 7. Juli 2016 hiess das Obergericht die Beschwerde teilweise gut und stellte fest, dass der Regierungsrat

seinen Rekursentscheid betreffend Parzelle Nr. 1405 insofern unrechtmässig verzögert habe, als er nach Abschluss des Schriftenwechsels am 8. November 2010 mit der Entscheideröffnung länger als anderthalb Jahre, nämlich bis am 26. März 2013, zugewartet habe. Für die Zeit ab Rechtshängigkeit des Rekurses am 19. April 1999 bis am 8. November 2010 könne dagegen keine unrechtmässige Verzögerung des Verfahrens festgestellt werden. Auf die Rügen und Akteneditionsbegehren, die den Zeitraum vor dem 19. April 1999 betrafen, trat das Obergericht nicht ein.

D.

Dagegen hat die A. _____ AG am 1. Juni 2017 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und es sei festzustellen, das seit dem 17. Oktober 1985, d.h. seit 31 Jahren und 6 Monaten, vor dem Gemeinderat Speicher, dem Regierungsrat und dem Obergericht pendente Planänderungsverfahren betreffend die Parzelle Nr. 1405 verletze das Grundrecht der Beschwerdeführerin auf ein faires Verfahren nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK, Art. 29 Abs. 1 BV und Art. 3 des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 9. September 2002 (VRG-AR; bGS 143.1) sowie weitere Grundrechte. Das Obergericht, die Gemeinde Speicher und der Kanton Appenzell seien unter solidarischer Haftbarkeit zu verpflichten, der Beschwerdeführerin eine angemessene gerechte Entschädigung im Sinne von Art. 41 EMRK zu bezahlen.

In den Erwägungen macht die Beschwerdeführerin einen materiellen Schaden in Höhe von 3 % des Bauland-Kaufpreises von Fr. 1'225'000.– ab dem 17. Oktober 1991 bis zum Zeitpunkt der Eröffnung des rechtskräftigen Planungsentscheides sowie einen immateriellen Schaden von Fr. 46'500.– (Fr. 1'500.– pro Jahr Verfahrensdauer) geltend.

E.

Der Regierungsrat beantragt Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Das Obergericht und die Gemeinde Speicher beantragen, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen.

F.

In der Replik hält die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen fest. Es wurden keine Duplikate eingereicht.

Erwägungen:

1.

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Entscheid des Obergerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG). Die Beschwerdeführerin ist formell beschwert, soweit das Obergericht auf ihre Rechtsverzögerungsbeschwerde teilweise nicht eingetreten ist (für den Zeitraum vor dem 19. April 1999) und diese teilweise abgewiesen hat (für den Zeitraum vom 19. April 1999 bis zum 8. November 2010); sie ist insoweit zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG).

1.1. Nicht einzutreten ist dagegen auf den erstmals vor Bundesgericht gestellten Antrag auf eine Entschädigung für die Rechtsverzögerung nach Art. 41 EMRK. Es handelt sich insoweit um ein unzulässiges neues Begehren (Art. 99 Abs. 1 BGG).

1.2. Gleiches gilt für die Rüge, der am angefochtenen Urteil mitwirkende Gerichtsschreiber des Obergerichts, Toni Bienz, sei befangen gewesen. Das Ausstandsgesuch der Beschwerdeführerin (im Hauptverfahren) wurde vom Obergericht am 17. Dezember 2014 abgewiesen und von der Beschwerdeführerin nicht angefochten. Soweit sie die Befangenheit im Rechtsverzögerungsverfahren neu aus dem angefochtenen Urteil ableitet, mit der Begründung, dieses qualifiziere den Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 28. Januar 1998 zu Unrecht als Teilentscheid (vgl. dazu unten E. 4.6), fehlt es an einer rechtsgenügenden Begründung, beziehen sich die geltend gemachten Einwände doch ausschliesslich auf die Unbefangenheit des Gerichtsschreibers im Hauptverfahren betreffend Planänderung.

1.3. Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens ist nur die Frage der Verfahrensverzögerung. Nicht einzutre-

ten ist daher auf alle Rügen, welche die - formelle und materielle - Rechtmässigkeit des fünften Teilzonenplans "Obere Schwendi" und dessen Genehmigung durch den Regierungsrat betreffen; diese sind Gegenstand des noch vor Obergericht hängigen Beschwerdeverfahrens. Gleiches gilt für den - nach Angaben der Beschwerdeführerin vor Obergericht mitangefochtenen - Beschluss des Regierungsrats zum kantonalen Richtplan (Fruchtfolgefläche auf Parzelle Nr. 1405) vom 18. November 2008.

1.4. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Dieses wendet das Bundesgericht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem Recht) prüft es dagegen nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen). Ob die erhobenen Rügen diesen Anforderungen genügen, wird im jeweiligen Zusammenhang zu prüfen sein.

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat, sofern dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

1.5. Mit den genannten Vorbehalten ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

Der Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist ergibt sich für sämtliche Rechtsbereiche und alle Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsbehörden aus Art. 29 Abs. 1 BV (BGE 130 I 174 E. 2.2 S. 177 f.; 130 I 269 E. 2.3 S. 272 f.; 130 I 312 E. 5.1 S. 331 f.) sowie für zivilrechtliche Streitigkeiten ("civil rights") und Strafverfahren aus Art. 6 Ziff. 1 EMRK (BGE 130 I 269 E. 2 S. 271 ff.). Vorliegend fällt die Zonenplanung jedenfalls unter Art. 29 Abs. 1 BV, so dass die Anwendbarkeit von Art. 6 Ziff. 1 EMRK offenbleiben kann (nach der Rechtsprechung des EGMR hängt dies davon ab, ob das innerstaatliche Recht einen Anspruch auf eine Zonenplanänderung vermittelt; vgl. Nichteintretenscheid Nr. 63413/00 Haider gegen Austria vom 29. Januar 2004 S. 5/6 mit Hinweis).

2.1. Der Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist bezieht sich ausgehend von den einzelnen Verfahrensabschnitten auf die gesamte Verfahrensdauer (BGE 135 I 265 E. 4.4 S. 277; 131 III 334 E. 2.2-2.3 S. 337). Es besteht die Möglichkeit, eine eingetretene Verzögerung in einem oder einzelnen Verfahrensabschnitten durch eine Beschleunigung in anderen Verfahrensabschnitten auszugleichen.

2.2. Die jeweils angemessene Dauer entzieht sich starren Regeln: Es ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob sich die Dauer unter den konkreten Umständen als angemessen erweist. Der Streitgegenstand und die damit verbundene Interessenlage können raschere Entscheide erfordern oder längere Behandlungsperioden erlauben. Die Rechtsprechung berücksichtigt bei der Beurteilung die Bedeutung des Verfahrens für den Betroffenen, die Komplexität des Falles (Art des Verfahrens, Umfang und Komplexität der aufgeworfenen Sachverhalts- und Rechtsfragen), das Verhalten der Verfahrensbeteiligten und die Behandlung des Falles durch die Behörden (BGE 130 I 312 E. 5.2 S. 332 mit Hinweisen; CHRISTOPH GRABENWARTER, European Convention on Human Rights, Commentary, 2014, Art. 6 N. 95 f.; FROWEIN/PEUKERT, EMRK, 3. Aufl. 2009, Art. 6 N. 251-262 S. 238 ff.; je mit Hinweisen auf die Strassburger Rechtsprechung).

Den Behörden ist eine Rechtsverzögerung insbesondere dann vorzuwerfen, wenn sie ohne ersichtlichen Grund und ohne ausgleichende Aktivität während längerer Perioden untätig geblieben sind (BGE 139 I 206 E. 2 S. 211 ff.; Urteil 1B 283/2016 vom 26. August 2016 E. 5.5 und E. 5.6.3 mit Hinweisen, in: Pra 2016 Nr. 92 S. 848; sog. "phases d'inactivité"). Indessen kann die Gesamtverfahrensdauer auch dann eine Verletzung des Beschleunigungsgebots darstellen, wenn den Behörden keine längere Untätigkeit oder andere Versäumnisse zur Last fallen, die Gesamtdauer aber dennoch unangemessen verzögert wurde, z.B. aufgrund mehrfacher Rückweisungen (Urteil des EGMR, Grosse Kammer Satakunnan Markkinapörssi OY und Satamedia OY gegen Finland vom 27. Juni 2017 §§ 210-214; so bereits BGE 103 V 190 E. 3c S. 195; Urteil 1C 370/2013 vom 14. Oktober 2013 E. 6.2, in: ZBl 115/2014 S. 385; RDAF 2015 I S. 266; Urteil 4A 744/2011 vom 12. Juli 2012, E. 11.3 in fine).

3.

Die Beschwerdeführerin macht zunächst eine Rechtsverweigerung geltend, weil das Obergericht auf ihre Beschwerde und ihre Beweisanträge nicht eingetreten sei, soweit diese den Zeitraum vor dem 19. April 1999 (d.h. der Rechtshängigkeit des Rekurses beim Regierungsrat) betrafen. Damit habe das Obergericht die ersten 14 Jahre des Planänderungsverfahrens seit der öffentlichen Auflage des ersten Teilzonenplans am 17. Oktober 1985 zu Unrecht nicht berücksichtigt; dies verletze auch Art. 6 EMRK, Art. 29 BV sowie Art. 8 und 9 BV.

3.1. Das Obergericht ging davon aus, die am 10. Dezember 2012 eingereichte Beschwerde habe sich einzig gegen den Regierungsrat und dessen Untätigkeit im Rekursverfahren gerichtet; dementsprechend habe sich auch der bundesgerichtliche Rückweisungsentscheid nur auf den Zeitraum ab Eingang des Rekurses beim Regierungsrat am 19. April 1999 bezogen. Es erwog, dass allfällige Rechtsverweigerungen und -verzögerungen in früheren Verfahrensabschnitten mit Rekurs, Beschwerde ans Obergericht und staatsrechtlicher Beschwerde ans Bundesgericht hätten geltend gemacht werden können und müssen. Insbesondere hätte die Beschwerdeführerin das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 28. Januar 1998 betreffend den vierten Teilzonenplan "Obere Schwendi" vor Bundesgericht anfechten können, soweit dieses eine Feststellung enthalte (zur bestehenden Planungslücke im Gebiet "Obere Schwendi") und auf den mit der Gemeinde ausgehandelten Kompromiss nicht eingetreten worden sei. Insoweit sei das Urteil als anfechtbarer Teilentscheid zu qualifizieren gewesen.

3.2. Die Beschwerdeführerin wendet ein, ihre Rechtsverweigerungsbeschwerde vom 10. Dezember 2012 habe sich nicht ausschliesslich auf das Rekursverfahren vor dem Regierungsrat bezogen, sondern sie habe schon damals die Verzögerung des Planänderungsverfahrens seit über 27 Jahren beanstandet.

Sie bestreitet, dass sie die Rechtsverweigerung und -verzögerung für die fragliche Periode schon früher gerichtlich hätte geltend machen können. Der Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 28. Januar 1998 sei ein Rückweisungs- und damit ein Zwischenentscheid gewesen, der vor Bundesgericht nicht anfechtbar gewesen sei. Das Obergericht sei im Beschluss vom 17. Dezember 2014 (betreffend das Ausstandsgesuch gegen den Obergerichtsschreiber Toni Bienz) ebenfalls von einem Zwischenentscheid ausgegangen, weshalb es willkürlich sei und das Verbot "venire contra factum proprium" verletze, im vorliegend angefochtenen Entscheid auf diese Qualifikation zurückzukommen.

3.3. Der Regierungsrat ist der Auffassung, das Verfahren zur Umsetzung der Auszonungsinitiative "Obere Schwendi" sei spätestens mit der Volksabstimmung vom 25. September 1994 abgeschlossen worden, mit welcher der dritte Teilzonenplan "Obere Schwendi" verworfen worden sei. Das heute noch hängige Planänderungsverfahren gehe auf die Feststellung im verwaltungsgerichtlichen Entscheid 1998 zurück, wonach eine bundesrechtswidrige Planungslücke vorliege, weil das Gebiet "Obere Schwendi" infolge der Auszonungsinitiative von der Ortsplanungsrevision 1993 ausgenommen worden sei. Nur dieses Verfahren könne Gegenstand der Rechtsverweigerungsbeschwerde sein.

3.4. Ausgangspunkt der Prüfung ist der Beschwerdeantrag vom 10. Dezember 2012. Dieser richtete sich formell gegen die "Vorinstanz", d.h. gegen den Regierungsrat. Insofern ging das Obergericht grundsätzlich zu Recht davon aus, dass eine Rechtsverzögerung des Regierungsrats und nicht der Gemeinde oder des Verwaltungs- bzw. Obergerichts streitig ist.

Allerdings umfasste die Beschwerde zwei Anträge: Es sei festzustellen, dass die Vorinstanz "ihren Entscheid im Planänderungsverfahren (...) unrechtmässig verzögert und verweigert" (Ziff. 1) und "durch die Art und Weise der Durchführung des Planänderungsverfahrens betreffend die Parzelle GB Speicher Nr. 1405, insbesondere durch die Verfahrensdauer, (...) Art. 29 Abs. 1 BV verletzt" (Ziff. 2). Während Antrag Ziff. 1 die Verzögerung des Entscheids im damals hängigen Rekursverfahren betraf, bezieht sich Ziff. 2 auf das gesamte Planänderungsverfahren. Dabei wurde in der Beschwerdebegründung eine Verzögerung seit über 27 Jahren gerügt, seit der Auflage des ersten Teilzonenänderungsplans "Obere Schwendi". Insoweit ist davon auszugehen, dass sich der Antrag Ziff. 2 nicht nur auf das Verfahren betreffend den fünften Teilzonenplan "Obere Schwendi" bezog, sondern auch die davorliegenden Planungsverfahren (erster bis vierter Teilzonenplan) mitumfasste.

3.5. Allerdings handelt es sich formell nicht um ein einziges, sondern um mehrere Planungsverfahren. Die

früheren Teilzonenpläne betrafen z.T. weitere Parzellen (z.B. die Parzelle Nr. 525) und wiesen z.T. einen anderen Inhalt auf (so sah der zweite Teilzonenplan eine teilweise Einzonung der Parzelle Nr. 1405 vor). Zudem verfolgten sie unterschiedliche Zwecke: Zunächst diente die Planung der Umsetzung der Auszonungsinitiative von 1985; anschliessend sollte der Rekursentscheid des Regierungsrats von 1994 umgesetzt werden. Seit 1998 geht es um die Schliessung der vom Verwaltungsgericht konstatierten Planungslücke.

3.6. Dem Obergericht ist auch zuzustimmen, dass Akte des Regierungsrats als Rekurs-, Aufsichts- oder Genehmigungsbehörde in früheren Planungsverfahren (betreffend den ersten bis vierten Teilzonenplan) schon früher wegen Rechtsverweigerung oder -verzögerung vor Verwaltungsgericht und anschliessend mit staatsrechtlicher Beschwerde ans Bundesgericht hätten angefochten werden können (Art. 86 Abs. 1 OG). Art. 87 OG (in der bis zum 1. März 2000 geltenden Fassung) verlangte nur für die Anfechtung von Zwischenentscheiden wegen Verletzung von Art. 4 aBV einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil. Diese Beschränkung der selbstständigen Anfechtbarkeit von Zwischenentscheiden galt aber praxisgemäss nicht für Beschwerden wegen Rechtsverzögerung (BGE 117 Ia 336 E. 1a S. 337 f. mit Hinweis; WALTER KÄLIN, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, Bern 1994, S. 336). Insofern hätte auch der Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 28. Januar 1998 wegen Rechtsverzögerung vor Bundesgericht angefochten werden können, und zwar unabhängig davon, ob er als Zwischen- oder Endentscheid zu qualifizieren war.

3.7. Grundsätzlich durfte das Obergericht deshalb davon ausgehen, dass Gegenstand der Rechtsverzögerungsbeschwerde nur das Verfahren betreffend den fünften Teilzonenplan "Obere Schwendi" war, insbesondere das seit 19. April 1999 vor Regierungsrat hängige Rekursverfahren. Auf Rügen und Beweisanträge der Beschwerdeführerin zu früheren Planungsverfahren durfte es daher nicht eintreten, ohne das rechtliche Gehör zu verletzen und eine Rechtsverweigerung zu begehen.

Auch im Folgenden ist nur zu prüfen, ob der Regierungsrat das seit dem 19. April 1999 hängige Rekursverfahren unzulässig verzögert hat und ob dies eine unzulässige Gesamtdauer des Planänderungsverfahrens zur Folge hatte, das mit der öffentlichen Auflage des fünften Teilzonenplans am 7. Oktober 1998 eingeleitet wurde. Allerdings darf dabei die Vorgeschichte dieser Planung nicht ausgeblendet werden, d.h. bei der Würdigung der Angemessenheit der Gesamtverfahrensdauer ist zu berücksichtigen, dass die Zonierung der Parzelle Nr. 1405 seit 1985 unklar ist (vgl. dazu unten E. 5).

4.

Das Obergericht stellte eine Rechtsverzögerung fest, soweit der Regierungsrat ab Abschluss des Schriftenwechsels am 8. November 2010 mit der Entscheideröffnung länger als anderthalb Jahre, nämlich bis am 26. März 2013 zugewartet habe. Dagegen verneinte es eine Verletzung des Beschleunigungsgebots und eine unzulässige Verfahrensverzögerung ab dem 19. April 1999 (Eingang des Rekurses beim Regierungsrat) bis und mit der am 29. November 2009 durchgeführten Volksabstimmung über den Teilzonenplan, weil das Rekursverfahren bis zu diesem Zeitpunkt mit ausdrücklichem oder zumindest konkludentem Einverständnis der Beschwerdeführerin sistiert gewesen sei. Diese habe während der gesamten Dauer nie gegen die Untätigkeit des Regierungsrats protestiert oder gar Rechtsverzögerungsbeschwerde erhoben. Vielmehr habe sie noch am 14. Mai 2007, als die Gemeinde Vergleichsverhandlungen nicht mehr als zielführend erachtete, auf deren Fortsetzung bestanden.

Im Folgenden sind zunächst die Rügen der Beschwerdeführerin zu einzelnen Abschnitten des Rekursverfahrens zu behandeln, bevor die Gesamtdauer des Verfahrens überprüft wird (unten E. 5).

4.1. Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, die Sistierung des Rekursverfahrens im Zeitraum 2000 bis 2004 sei ihr nie mitgeteilt worden, so dass sie dagegen nicht habe protestieren können. Willkürlich sei auch der Vorwurf, nicht früher Rechtsverweigerungsbeschwerde erhoben zu haben: Das Beschleunigungsgebot sei von Amtes wegen anzuwenden und gelte unabhängig von Protesten oder Beschwerden der Verfahrensbeteiligten (Art. 3 VRG-AR).

Das Obergericht ging selbst von einer "faktischen" Sistierung aus. Insofern bezieht sich seine Erwägung, wonach ein Protest des Anwalts der Beschwerdeführerin zu erwarten gewesen wäre, wenn diese mit der Sistierung nicht einverstanden gewesen wäre, nicht auf eine (inexistente) Sistierungsverfügung, sondern auf die Untätigkeit des Regierungsrats bzw. des instruierenden Departements. Es ist nicht willkürlich, das Ausbleiben von Protesten und Rechtsverweigerungsbeschwerden als ein Indiz dafür zu werten, dass die Beschwerdeführerin

mit dem Ruhen des Rekursverfahrens (ausdrücklich oder konkludent) einverstanden war; dies gilt jedenfalls, wenn - wie hier - die Interessenlage der Beschwerdeführerin und deren weiteres Verhalten im Rekursverfahren berücksichtigt werden (vgl. dazu unten E. 4.2).

Dagegen trifft es zu, dass die Beschwerdeführerin (jedenfalls bis zu ihrer Eingabe vom 14. Mai 2007) nie ein förmliches Sistierungsgesuch gestellt hat. Insofern kann das Ruhen des Verfahrens jedenfalls nicht ihr allein zugerechnet werden, sondern auch den Behörden (Gemeinde und Regierungsrat).

Zutreffend ist auch, dass das Beschleunigungsgebot im verwaltungsrechtlichen Verfahren von Amtes wegen zu berücksichtigen ist, unabhängig davon, ob die Parteien mit Protesten, Anträgen oder Rechtsverzögerungsbeschwerden "alles in ihrer Macht Stehende" (so der angefochtene Entscheid S. 17) unternehmen, um das Verfahren voranzutreiben (JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., S. 843). Insofern schliesst das Ausbleiben von Protesten und Beschwerden eine unrechtmässige Rechtsverzögerung nicht von vornherein aus.

4.2. Die Beschwerdeführerin bestreitet, mit ihrem Schreiben vom 14. Mai 2007 ihr Einverständnis zur weiteren Sistierung des Rekurs- und Genehmigungsverfahrens gegeben zu haben. Sie habe vielmehr am 28. Februar 2007 beim Gemeinderat beantragt, das pendente Teilzonenplanverfahren betreffend Parzelle Nr. 1405 mit der hängigen Gesamt-Ortsplanrevision zu vereinigen und den im Rekursverfahren streitigen Einspracheentscheid des Gemeinderats wiedererwägungsweise aufzuheben. Insofern habe sie das Rekursverfahren gerade nicht sistieren, sondern im Gegenteil sofort beenden wollen.

Damit bestätigt die Beschwerdeführerin jedoch, dass sie eine neue planerische Lösung für die Parzelle Nr. 1405 ausserhalb des Rekursverfahrens anstrebte und deshalb kein Interesse an einem raschen Entscheid über den strittigen fünften Teilzonenplan hatte. Dies ergibt sich auch aus den Rekursakten: So wurde als Ergebnis der Besprechung vom 3. Juli 2006 festgehalten, eine weitere Verfolgung des Rechtsweges werde zurzeit als nicht opportun beurteilt und es solle geprüft werden, ob eine Einzonung der Parzelle im Rahmen der Ortsplanungsrevision oder in einem vorgezogenen Verfahren eingeleitet werden könne. Der Gemeinderat stellte Ende 2006 im "Konzept Siedlung" einen Kompromissvorschlag zur Diskussion, wonach zwei Bautiefen auf den Grundstücken Nrn. 1405 und 1406 einzuzonen seien. Dagegen beharrte die Beschwerdeführerin auf einer vollständigen Belassung ihrer Parzelle in der Bauzone und schlug vor, hierfür das pendente Teilzonenplanverfahren mit der Ortsplanungsrevision zu vereinigen (Eingabe vom 28. Februar 2007). Die Gemeinde teilte am 1. März 2007 mit, aufgrund der Reaktionen im Vernehmlassungsverfahren und der ablehnenden Haltung des Rekursgegners B. _____ sehe sie keine andere Lösung, als dass die Regierung das hängige Rekursverfahren zum Abschluss bringe; damit lehnte sie den Verfahrensantrag der Beschwerdeführerin zumindest implizit ab. Wenn diese dennoch eine weitere Besprechung verlangte und ausführte, sie vertrete "nach wie vor" die Ansicht, eine Verständigung in der materiell-rechtlichen Planungsfrage sei möglich, durfte dies vom Obergericht willkürfrei als Gesuch um Fortsetzung der Vergleichsverhandlungen unter weiterer Sistierung des Rekursverfahrens interpretiert werden.

4.3. Die Beschwerdeführerin wirft dem Regierungsrat sodann eine Verfahrensverzögerung und treuwidriges Verhalten im Zusammenhang mit dem kantonalen Richtplan vom 1. Januar 2002 vor: Die Behörden seien bis 2006 zu Unrecht davon ausgegangen, dass die Parzelle Nr. 1405 im Richtplan als Fruchtfolgefläche ausgewiesen sei. Erst auf Hinweis der Beschwerdeführerin habe Landammann Brunnschweiler der Gemeinde am 29. September 2006 mitgeteilt, dass die Einzonung nicht mehr mit dem Argument Fruchtfolgefläche verunmöglicht werden könne. Daraufhin habe die Gemeinde die Parzelle Nr. 1405 im Entwurf der Gemeinderichtplanung vom 8. Mai 2008 in der Bauzone belassen. In einer 180-Grad-Wendung habe der Regierungsrat jedoch am 18. November 2008 - ohne Abklärungen und ohne vorherige Anhörung der Beschwerdeführerin - die Zuweisung der Parzelle Nr. 1405 zur Fruchtfolgefläche verfügt, woraufhin die Gemeinde am 28. November 2008 im Gemeinderichtplan die Parzelle Nr. 1405 wieder der Landwirtschaftszone zugeteilt habe. Das Verhalten des Regierungsrats sei treuwidrig, habe er die Beschwerdeführerin doch acht Jahre lang im Glauben gelassen, er wolle eine Lösung auf der Grundlage des kantonalen Richtplans 2002 finden.

Das Obergericht verneinte das Vorliegen eines Vertrauenstatbestandes. Es hielt fest, der Regierungsrat habe mit Entscheid vom 18. November 2008 lediglich die Fehlerhaftigkeit der Papierversion des kantonalen Richtplans festgestellt und im Bereich der Parzelle Nr. 1405 die strittige Fruchtfolgefläche entsprechend des vom Bundesrat genehmigten Exemplars des kantonalen Richtplans als massgebend erkannt. Es geht also davon aus, dass

die Fruchtfolgefläche schon im Richtplan 2002 festgelegt wurde und dies lediglich, infolge eines Darstellungsfehlers, für die Beschwerdeführerin nicht oder nur schwer erkennbar gewesen sei.

Die Beschwerdeführerin hat die Verfügung des Regierungsrats vom 18. November 2008 in dem noch vor Obergericht hängigen Verfahren mitangefochten; diesem Verfahren kann hier nicht vorgegriffen werden. Immerhin erscheint es plausibel, dass die langjährige Unsicherheit über den Inhalt des Richtplans (die auch bei Vorliegen eines Darstellungsfehlers in den Verantwortungsbereich des Regierungsrats fällt) zu unnützen Eingaben bzw. Planungsschritten der Verfahrensbeteiligten und der Gemeinde (Richtplanung) und damit zur Verzögerung des Rekursverfahrens beigetragen haben kann.

4.4. Die Beschwerdeführerin rügt schliesslich, die Abstimmung über den fünften Teilzonenplan, die seit Inkrafttreten des neuen BauG/AR am 1. Januar 2004 Voraussetzung für den Rekursentscheid war, sei übermässig verzögert worden.

Soweit die Beschwerdeführerin der Gemeinde die Verzögerung der Abstimmung anlastet, war dies nicht Thema ihrer Beschwerde vor Obergericht, die sich nur gegen den Regierungsrat richtete. Fraglich kann daher allenfalls sein, ob dieser (bzw. das instruierende Departement) die Gemeinde hätte anweisen müssen, einen früheren Abstimmungstermin festzulegen, insbesondere in der Verfügung vom 21. August 2007, nachdem die Gemeinde selbst die Wiederaufnahme des Verfahrens beantragt hatte. Allerdings stellte die Beschwerdeführerin damals einen gegenläufigen Antrag auf Aufhebung des Einspracheentscheids, d.h. auf die Zurücknahme des fünften Teilzonenplans (vgl. oben E. 4.2).

5.

Im Folgenden bleibt zu prüfen, ob sich die Gesamtdauer des Verfahrens unter den konkreten Umständen als angemessen erweist, unter Berücksichtigung der Bedeutung des Verfahrens für die Betroffenen, der Komplexität des Falles, des Verhaltens der Verfahrensbeteiligten und der Behandlung des Falles durch die Behörden.

5.1. Im Vergleich zu anderen Planungsverfahren weist der vorliegende Fall keine grosse Komplexität auf: Der streitige Teilzonenplan "Obere Schwendi" betrifft nur die Parzelle Nr. 1405. Deren Zonenzuweisung wurde materiell schon 1994 vom Regierungsrat und in verfahrensrechtlicher Hinsicht 1998 vom Verwaltungsgericht beurteilt, weshalb sich im Rekursverfahren vor allem die Frage stellte, ob sich die Sach- und Rechtslage seither wesentlich geändert hatte (z.B. durch den kantonalen Richtplan 2002, die seitherige Gesamtrevision der Ortsplanung oder das neue BauG/AR).

5.2. Für die Beschwerdeführerin war der planerische Entscheid über ihre Parzelle zweifellos von grosser Bedeutung. Allerdings hatte diese kein Interesse an einem raschen Inkrafttreten des fünften Teilzonenplans, der ihre Parzelle der Landwirtschaftszone zuwies. Sie versuchte vielmehr, in Verhandlungen mit dem Gemeinderat eine andere planerische Lösung aufzugleisen (ganz oder teilweise Einzonung ihrer Parzelle). Insofern durfte das Obergericht davon auszugehen, dass die langjährige faktische Sistierung des Rekursverfahrens im (zumindest konkludenten) Einverständnis der Beschwerdeführerin erfolgte.

Allerdings stellte die Beschwerdeführerin (jedenfalls bis 2007) kein eigentliches Sistierungsgesuch und war auch nicht verpflichtet, das Verfahren aktiv voranzutreiben. Es war vielmehr Aufgabe der Rekursbehörde, das Verfahren beförderlich zu führen, zumal daran noch eine weitere Person (Rekursgegner B. _____) beteiligt war und es im öffentlichen Interesse lag, die immer noch bestehende Planungslücke im Gebiet "Obere Schwendi" zu schliessen. Insofern kann der Beschwerdeführerin die durch die Verfahrenssistierung bewirkte Verzögerung nur teilweise angerechnet werden.

5.3. Schliesslich muss auch die Vorgeschichte der Planänderung mitberücksichtigt werden: Seit 1985, d.h. seit mehr als 30 Jahren, wird über die Frage gestritten, ob die Parzelle Nr. 1405 der Bau- oder der Landwirtschaftszone zuzuteilen ist, ohne dass es je zu einem rechtskräftigen Entscheid gekommen ist. Dies hat zur Folge, dass die Verfahrensbeteiligten (die Beschwerdeführerin, aber auch der Einsprecher und Rekursgegner B. _____ sowie die Gemeinde) bis heute keine Gewissheit über das planerische Schicksal der Parzelle Nr. 1405 erhalten haben.

5.4. Unter Berücksichtigung aller Umstände erweist sich die Gesamtdauer des Planungsverfahrens als unan-

gemessen lang: Seit der öffentlichen Auflage des fünften Teilzonenplans am 7. Oktober 1998 sind inzwischen 19 Jahre verstrichen, wovon rund 14 Jahre allein auf das Rekursverfahren entfallen. Die Sache ist noch immer nicht abgeschlossen, sondern das Verfahren ist noch vor Obergericht hängig, gegen dessen Entscheid Beschwerde vor Bundesgericht geführt werden kann. Insofern ist mit einer Gesamtverfahrensdauer von mindestens 20 Jahren zu rechnen, die nicht mehr als angemessen erachtet werden kann. Selbst wenn man der Beschwerdeführerin die Hälfte der Dauer des Rekursverfahrens (7 Jahre) anrechnen würde, wäre die Verfahrensdauer mit deutlich über 10 Jahren zu lang.

6.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist. Es ist festzustellen, dass die Gesamtdauer des Planungsverfahrens in Bezug auf Parzelle Nr. 1405 das Beschleunigungsgebot verletzt. Es wird somit Aufgabe des Obergerichts sein, das noch bei ihm hängige Verfahren möglichst rasch abzuschliessen. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind der Beschwerdeführerin die Kosten zur Hälfte aufzuerlegen und ist ihr eine gekürzte Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 66 und 68 BGG). Dem Kanton sind keine Kosten aufzuerlegen und keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 66 Abs. 4 und Art. 68 Abs. 3 BGG). Für das obergerichtliche Verfahren genügt es, die Parteientschädigung zu erhöhen, da bereits auf eine Entscheidegebühr verzichtet wurde.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, und es wird (in Ergänzung von Disp.-Ziff. 1 des Urteils des Obergerichts Appenzell Ausserrhoden, 4. Abteilung, vom 7. Juli 2016) festgestellt, dass die Gesamtdauer des Planungsverfahrens in Bezug auf Parzelle Nr. 1405 das Beschleunigungsgebot verletzt.

Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die gekürzten Gerichtskosten von Fr. 1'500.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Der Kanton Appenzell-Ausserrhoden hat die Beschwerdeführerin mit Fr. 1'500.– für das bundesgerichtliche Verfahren und zusätzlich mit Fr. 1'500.– für das vorinstanzliche Verfahren zu entschädigen (in Ergänzung von Disp.-Ziff. 3 des Urteils des Obergerichts Appenzell Ausserrhoden, 4. Abteilung, vom 7. Juli 2016).

4.

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Gemeinde Speicher, dem Regierungsrat und dem Obergericht des Kantons Appenzell Ausserrhoden, 4. Abteilung, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 9. Januar 2018

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Merkli

Die Gerichtsschreiberin: Gerber