

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 852/2019

Urteil vom 20. November 2020

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichter Zünd, Bundesrichter Donzallaz, Bundesrichterin Hänni, Bundesrichter Beusch,
Gerichtsschreiber Seiler.

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

gegen

Gemeinde B. _____,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Jörg Schoch,
Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden, Regierungsgebäude, 9102 Herisau.

Gegenstand
Schadenersatz wegen Rechtsverzögerung,

Beschwerde gegen das Urteil des Obergerichts des Kantons Appenzell Ausserrhoden, 4. Abteilung,
vom 25. Juni 2019 (O4V 18 4).

Sachverhalt:

A.

A.a. Die A. _____ AG ist seit 5. März 1983 Eigentümerin der Parzelle Nr. xxx im Gebiet "C. _____" in der Gemeinde B. _____. Das rund 23'000 m² grosse Grundstück war im Zonenplan von 1978 der Ein- und Zweifamilienhauszone zugewiesen. Am 6. April 1984 stellte die A. _____ AG ein Baugesuch für den Bau mehrerer Appenzellerhäuser. In der Folge kam eine Initiative zustande mit dem Ziel, diese und einzelne weitere Parzellen in die Zone "Übriges Gemeindegebiet" zu überführen ("Auszonungsinitiative C. _____"). Nach Annahme der Initiative am 22. September 1985 erliess der Gemeinderat B. _____ am 4. Oktober 1985 eine Bausperre auf dem Grundstück 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), weil dem in der Abstimmungsvorlage angebrachten Vorbehalt einer späteren Kreditzusprache für die Entschädigung der betroffenen Grundeigentümer die gesetzliche Grundlage fehlte und die bedingte Zonenfestsetzung die Pflicht zur umfassenden und abgestimmten Nutzungsplanung verletzte.

Am 10. Februar 1993 legte der Gemeinderat einen zweiten Teilzonenplan "C. _____" öffentlich auf, der den südlichen Teil der Parzelle Nr. xxx der Wohnzone zuwies. Am 19. April 1994 hiess der Regierungsrat einen dagegen erhobenen Rekurs eines Nachbarn gut und wies die Gemeinde an, einen Teilzonenplan zu erlassen, der das gesamte Gebiet "C. _____" umfasse und die Parzelle Nr. xxx der Landwirtschaftszone zuteile. Dieser Weisung kam der Gemeinderat mit dem dritten Teilzonenplan "C. _____" nach, der jedoch am 25. September 1994 von den Stimmbürgern abgelehnt wurde. In der Zwischenzeit war die Ortsplanung der Gemeinde B. _____ gesamtrevidiert worden, unter Ausklammerung der Parzelle Nr. xxx (Beschluss der Stimmbürger vom 2. Mai 1993, vom Regierungsrat genehmigt am 26. Oktober 1993).

Mit Beschluss vom 25. März 1996 lehnte es der Regierungsrat ab, auf seinen Rekursentscheid vom

19. April 1994 zurückzukommen. Der Gemeinderat B._____ erliess deshalb den vierten Teilzonenplan "C._____", 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 des Kantons Appenzell-Ausserrhodon (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 B._____ zurück, damit dieser in Erfüllung seiner Planungspflicht die im Gebiet "C._____" bestehende Planungslücke schliesse. Auf den Antrag der Beschwerdeführerin, der Gemeinderat B._____ 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. xxx seit dem 1. Januar 1988 gemäss Art. 36 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG; SR 700) in einer Nichtbauzone liege und Bauten seither nur nach Massgabe von Art. 24 RPG zulässig seien. Dieser Entscheid wurde nicht angefochten.

A.b. Am 7. Oktober 1998 legte der Gemeinderat B._____ den fünften Teilzonenplan öffentlich auf, welcher die Parzelle Nr. xxx wiederum der Landwirtschaftszone zuwies. Mit Entscheid vom 17. März 1999 wies der Gemeinderat die dagegen gerichtete Einsprache der A._____ AG ab. Dagegen erhob die A._____ AG mit Eingabe vom 19. April 1999 Rekurs beim Regierungsrat.

Am 1. Januar 2004 trat das neue Gesetz über die Raumplanung und das Baurecht des Kantons Appenzell Ausserrhodon vom 12. Mai 2003 (BauG/AR; bGS 721.1) in Kraft. Dieses sieht in Art. 49 vor, dass über Rekurse gegen Nutzungspläne erst nach der Volksabstimmung - zusammen mit dem Beschluss über die Genehmigung - zu entscheiden ist. Mit Schreiben vom 1. März 2007 beantragte der Gemeinderat B._____ beim Regierungsrat, das faktisch sistierte Verfahren wieder aufzunehmen. Mit Verfügung vom 2. August 2007 wies der Regierungsrat dieses Gesuch ab, da die nach Art. 49 BauG/AR erforderliche Volksabstimmung ausstand. Damit blieb das Rekursverfahren weiterhin (faktisch) sistiert. Am 28. April 2009 genehmigte der Regierungsrat den kommunalen Richtplan. Am 29. November 2009 stimmten die Stimmbürger der Gemeinde B._____ der Teilzonenplanänderung "C._____" gemäss dem fünften Teilzonenplan zu.

A.c. Am 10. Dezember 2012 erhob die A._____ AG beim Obergericht des Kantons Appenzell Ausserrhodon Rechtsverweigerungsbeschwerde und beantragte unter anderem die Feststellung, dass der Regierungsrat den Entscheid im Planänderungsverfahren für die Parzelle Nr. xxx unrechtmässig verzögere und verweigere. Mit Entscheid vom 26. März 2013 wies der Regierungsrat den Rekurs ab, den die A._____ AG am 19. April 1999 im Planänderungsverfahren erhoben hatte. Daraufhin schrieb das Obergericht die Rechtsverweigerungsbeschwerde am 24. April 2013 als gegenstandslos ab. Am 26. April 2013 erhob die A._____ AG Beschwerde beim Obergericht gegen den Rekursentscheid des Regierungsrats vom 26. März 2013. Diese Beschwerde ist nach wie vor beim Obergericht hängig.

Mit Urteil vom 18. März 2014 hiess das Bundesgericht eine gegen die Abschreibung des Rechtsverweigerungsbeschwerdeverfahrens gerichtete Beschwerde der A._____ AG gut, hob den betreffenden Beschluss auf und wies die Sache zur Beurteilung der Rechtsverzögerungsrüge an das Obergericht zurück (Urteil 1C 539/2013 vom 18. März 2014).

Mit Urteil vom 7. Juli 2016 hiess das Obergericht die Rechtsverweigerungsbeschwerde teilweise gut, soweit es darauf eintrat, und stellte fest, dass der Regierungsrat seinen Rekursentscheid betreffend Parzelle Nr. xxx insofern unrechtmässig verzögert habe, als er ab 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 bis am 8. November 2010 könne keine unrechtmässige Verzögerung des Verfahrens festgestellt werden. Das Bundesgericht hiess mit Urteil 1C 307/2017 vom 9. Januar 2018 eine gegen dieses Urteil des Obergerichts gerichtete Beschwerde der A._____ AG teilweise gut, soweit es darauf eintrat. Es stellte fest, dass die Dauer des Planungsverfahrens in Bezug auf die Parzelle Nr. xxx das Beschleunigungsgebot verletzte, und wies das Obergericht in den Erwägungen an, das bei ihm hängige Verfahren möglichst rasch abzuschliessen (Urteil 1C 307/2017 vom 9. Januar 2018 E. 3.7, 5.4 und 6). Auf das Gesuch um Entschädigung für die Rechtsverzögerung nach Art. 41 EMRK trat das Bundesgericht nicht ein (Urteil 1C 307/2017 vom 9. Januar 2018 E. 1.1).

B.

Am 16. Februar 2018 erhob die A._____ AG beim Obergericht des Kantons Appenzell Ausserrhodon verwaltungsgerichtliche Klage. Darin beantragte sie dem Obergericht, die Einwohnergemeinde B._____ und den Kanton Appenzell Ausserrhodon unter solidarischer

Haftbarkeit zu verpflichten, ihr für jedes abgelaufene Jahr der Dauer der Planänderungsverfahren aller Instanzen betreffend die Parzelle Nr. xxx seit dem 4. Oktober 1985 (Datum der Bausperre im Auszonungsverfahren) 3% Zins auf Fr. 1'225'000.--, zuzüglich Zinseszins, bis zum Zeitpunkt der Zustellung des letztinstanzlichen kantonalen Entscheids zu bezahlen, soweit die Gesamtdauer der seit dem 4. Oktober 1985 laufenden Verfahren aller Instanzen betreffend die Auszonung der Parzelle Nr. xxx fünf Jahre überschreite. Zudem verlangte sie, dass der Zinssatz von 3% zu erhöhen sei, falls sich im Beweisverfahren ein höherer Zinssatz ergebe. In prozessualer Hinsicht beantragte sie den Ausstand aller Personen, welche die widerrechtlich überlange Dauer des Auszonungsverfahrens zur Parzelle Nr. xxx seit 1985 mitzuverantworten haben.

Mit Urteil vom 25. Juni 2019 wies das Obergericht die Klage gegen die Gemeinde B. _____ ab und jene gegen den Kanton Appenzell Ausserrhoden zur Zeit ab.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und (subsidiär) Verfassungsbeschwerde vom 9. Oktober 2019 beantragt die A. _____ AG, dass das Urteil des Obergerichts vom 25. Juni 2019 aufzuheben und ihre Klage zu schützen sei. In prozessualer Hinsicht macht die A. _____ AG geltend, dass die Vorinstanz den Streitwert für die Bemessung der Gerichtskosten fälschlicherweise unter Einbezug des investierten Kapitals berechnet habe. Dieses habe sie aber nicht eingeklagt. Ferner verlangt die A. _____ AG die Edition der Akten zum Auszonungsverfahren (O4V 13 15) und zu damit verbundenen Verfahren vor der Vorinstanz (O4V 19 13 und O4V 19 24) betreffend die Parzelle Nr. xxx durch die Vorinstanz sowie die Edition der Akten der beiden Beklagten zum Auszonungsverfahren betreffend die Parzelle Nr. xxx. Überdies sei ihr Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, falls dem Beschwerdeverfahren neue Akten hinzugefügt würden.

Die Gemeinde B. _____ beantragt die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde, der Kanton Appenzell Ausserrhoden die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

Die Parteien haben weitere Stellungnahmen eingereicht. Sie halten an ihren Anträgen fest (Replik der Beschwerdeführerin vom 24. Januar 2020, Duplik des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 28. Februar 2020 und Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 13. März 2020).

Erwägungen:

1.

1.1. Die Beschwerde richtet sich gegen einen Entscheid einer letzten kantonalen Instanz in einer Staatshaftungssache mit einem Streitwert von mehr als Fr. 30'000.--. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (vgl. Art. 82, Art. 85 Abs. 1 lit. a und Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG), falls der Entscheid das Verfahren ganz oder für einen Teil der Begehren oder Streitgenossen abschliesst (End- oder Teilentscheid nach Art. 90 f. BGG) oder die Voraussetzungen von Art. 93 BGG für die Anfechtung von Zwischenentscheiden gegeben sind. Das angefochtene Urteil schliesst das Verfahren jedenfalls für die Klage gegen die Gemeinde B. _____ ab, da diese Klage vorbehaltlos abgewiesen wurde. Aber auch die Abweisung "zur Zeit" der Klage gegen den Kanton bedeutet das Ende des Verfahrens und daher einen Endentscheid gemäss Art. 90 BGG, müsste die Beschwerdeführerin doch ein neues Verfahren anstrengen, damit erneut über ihren Anspruch befunden wird (vgl. BGE 141 III 395 E. 2.2 S. 397).

1.2. Die Beschwerdeführerin ist nach Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde legitimiert. Die gesetzliche Frist ist eingehalten (Art. 100 Abs. 1 BGG).

1.3. Nach Art. 42 Abs. 1 BGG hat die Beschwerde ein oder mehrere Begehren zu enthalten. Da die Beschwerde an das Bundesgericht ein reformatorisches Rechtsmittel ist (Art. 107 Abs. 2 BGG), darf sich die Beschwerde grundsätzlich nicht darauf beschränken, die Aufhebung des angefochtenen Beschlusses zu beantragen, sondern muss einen Antrag in der Sache stellen (BGE 137 II 313 E. 1.3 S. 317; 136 V 131 E. 1.2 S. 135 f.; 134 III 379 E. 1.3 S. 383; 133 III 489 E. 3.1 S. 489 f.; vgl. allerdings auch BGE 133 II 409 E. 1.4.1 S. 414 f.). Fordert die Beschwerdeführerin einen Geldbetrag, hat sie diesen grundsätzlich zu beziffern (BGE 143 III 111 E. 1.2 S. 112). Aus dem Rechtsbegehren der Beschwerdeführerin geht für sich genommen nicht hervor, welchen Verfahrensausgang sich die Beschwerdeführerin wünscht, verweist sie doch lediglich auf die Klage vor der Vorinstanz, die sie geschützt sehen will. Aus der Begründung der Beschwerde, die zur Interpretation der Rechtsbegehren beigezogen werden kann (vgl. statt vieler BGE 137 II 313 E. 1.3 S. 317), ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin von den Beschwerdegegnern einen Betrag von Fr. 1'638'422.07 fordert. Ihr (Haupt-) Begehren ist dementsprechend als Leistungsbegehren über diesen Betrag zu verstehen. Dieses Begehren hat die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerde in der gesetzlich vorgesehenen Form

begründet (vgl. Art. 42 BGG). Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist einzutreten. Da die Beschwerdeführerin einen Anspruch aus Staatshaftung geltend macht, ist die Zweite öffentlich-rechtliche Abteilung des Bundesgerichts zuständig (Art. 30 Abs. 1 lit. c Ziff. 1 des Reglements für das Bundesgericht vom 20. November 2006 [BGerR; SR 173.110.131]; vgl. auch Urteil 2C 34/2017 vom 24. August 2018 E. 1.1, nicht publ. in: BGE 144 I 318).

1.4. Der Begründung der Beschwerde ist ferner zu entnehmen, dass die Beschwerdeführerin mit der Höhe der Kosten des Verfahrens vor der Vorinstanz nicht einverstanden ist. Damit macht sie allerdings bloss einen Eventualstandpunkt geltend, ist ihrem Begehren in der Hauptsache doch der Standpunkt inhärent, dass ihr für das kantonale Verfahren keine Kosten aufzuerlegen seien. Geht dieser Eventualstandpunkt (Reduktion der kantonalen Verfahrenskosten) in ihrem Hauptstandpunkt (Befreiung von kantonalen Verfahrenskosten) auf, ist es nicht erforderlich, dass die Beschwerdeführerin wie bei der selbständigen Anfechtung des Kostenentscheids die angemessenen Gerichtskosten in einem eigenen Antrag beziffert (vgl. dazu BGE 143 III 111 E. 1.2 S. 112; LAURENT MERZ, in: Basler Kommentar, BGG, 3. Aufl. 2018, N. 19 zu Art. 42 BGG). Das Bundesgericht kann das angefochtene Urteil demnach im Kostenpunkt auch dann überprüfen, falls sich die Beschwerde im Übrigen als unbegründet erweisen sollte.

1.5. Sämtliche Anliegen der Beschwerdeführerin können im Rahmen der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beurteilt werden. Die subsidiäre Verfassungsbeschwerde ist demnach unzulässig (Art. 113 BGG). Darauf ist nicht einzutreten.

2.

2.1. Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten können Rechtsverletzungen nach Art. 95 und 96 BGG gerügt werden. Die Verletzung kantonalen Rechts prüft das Bundesgericht nur in den Fällen von Art. 95 lit. c-e BGG. Zuweilen kann die Anwendung anderen kantonalen Rechts aber immerhin auf eine Verletzung des Bundesrechts - etwa des Willkürverbots (Art. 9 BV) oder anderer verfassungsmässiger Rechte - hinauslaufen (BGE 143 I 321 E. 6.1 S. 324). Nach der ständigen Praxis des Bundesgerichts liegt Willkür in der Rechtsanwendung vor, wenn der angefochtene kantonale Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist; dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 145 II 32 E. 5.1 S. 41; 143 I 321 E. 6.1 S. 324; 142 V 513 E. 516 E. 4.2). Die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht untersucht das Bundesgericht nur, wenn eine entsprechende

Rüge in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 139 I 229 E. 2.2 S. 232; 134 II 244 E. 2.2 S. 246). Ansonsten wendet das Bundesgericht das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es ist weder an die in der Beschwerde geltend gemachten Argumente noch an die Erwägungen der Vorinstanz gebunden; es kann die Beschwerde aus einem anderen als dem angerufenen Grund gutheissen und es kann eine Beschwerde mit einer von der Argumentation der Vorinstanz abweichenden Begründung abweisen (Motivsubstitution; BGE 141 V 234 E. 1 S. 236; 139 II 404 E. 3 S. 415). Unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG) prüft das Bundesgericht grundsätzlich nur die geltend gemachten Vorbringen, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 142 I 135 E. 1.5 S. 144; 138 I 274 E. 1.6 S. 280; 133 II 249 E. 1.4.1 S. 254).

2.2. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz von Amtes wegen berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 Abs. 2 BGG). "Offensichtlich unrichtig" bedeutet dabei "willkürlich" (BGE 140 III 115 E. 2 S. 117). Die beschwerdeführende Partei kann die Feststellung des Sachverhalts unter den gleichen Voraussetzungen beanstanden, wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG). Eine entsprechende Rüge ist substantiiert vorzubringen; andernfalls bleibt es beim vorinstanzlich festgestellten Sachverhalt (BGE 140 III 16 E. 1.3.1 S. 18; 137 II 353 E. 5.1 S. 356; 136 II 304 E. 2.5 S. 314).

3.

In formeller Hinsicht bringt die Beschwerdeführerin vor, dass die Vorinstanz in wesentlichem Umfang für die Rechtsverzögerung im Auszönungsverfahren mitverantwortlich sei. Sie entscheide folglich mit

dem angefochtenen Urteil bezüglich der Rechtsfolgen der Verletzung des Beschleunigungsgebots auch in eigener Sache. Dies verletze den Grundsatz der Unparteilichkeit gemäss Art. 20 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 30. April 1995 (KV/AR; SR 131.224.1), Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 6 EMRK.

3.1. Nach Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK, die betreffend die vorliegend relevante Frage dieselbe Tragweite aufweisen (BGE 144 I 159 E. 4.3 S. 162; 133 I 1 E. 5.2 S. 3), hat jede Person Anspruch darauf, dass ihre Sache von einem unparteiischen, unvoreingenommenen und unbefangenen Richter unter Einschluss weiterer am Entscheid wesentlich beteiligter Gerichtspersonen (insbesondere Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern) ohne Einwirken sachfremder Umstände entschieden wird. Die Garantie des verfassungsmässigen Richters wird verletzt, wenn Gegebenheiten vorliegen, die den Anschein der Befangenheit oder die Gefahr der Voreingenommenheit zu begründen vermögen, sodass der Ausgang des Verfahrens bei objektiver Betrachtung nicht länger als offen erscheint (vgl. BGE 140 I 240 E. 2.2 S. 242; 140 III 221 E. 4.1 S. 221 f.; 137 I 227 E. 2.1 S. 229). Solche Umstände können entweder in einem bestimmten Verhalten der betreffenden Gerichtsperson oder in gewissen äusseren Gegebenheiten funktioneller und organisatorischer Natur begründet sein. Hingegen ist es für die Ablehnung einer Gerichtsperson nicht erforderlich, dass die Gerichtsperson subjektiv tatsächlich befangen ist (BGE 144 I 234 E. 5.2 S. 236 f.; 142 III 732 E. 4.2.2 S. 736; 134 I 20 E. 4.2 S. 21).

Art. 20 Abs. 1 KV/AR garantiert auf kantonaler Ebene, dass die Richterinnen und Richter unabhängig und unparteiisch sein müssen. Es gibt keinen Grund zur Annahme, dass die Tragweite dieser kantonalen Garantie über jene von Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK hinausgehen könnte.

3.2. Ausstandsbegehren können sich praxisgemäss nur gegen (sämtliche) Mitglieder einer Behörde, nicht aber gegen eine Behörde als solche richten. Es ist daher die Befangenheit der betroffenen Mitglieder darzulegen und nicht bloss das Gremium als Ganzes pauschal abzulehnen (BGE 139 I 121 E. 4.3 S. 125). Mindestens derselbe Grad an Substanziierung ist mit Blick auf Art. 106 Abs. 2 BGG zu verlangen, wenn die Befangenheit der Mitglieder der Vorinstanz nicht mittels Ausstandsbegehren, sondern erst im Rahmen der Beschwerde gegen den Endentscheid gerügt wird, soweit dieses Vorbringen zu diesem Zeitpunkt überhaupt noch gehört werden kann. Denn die Rechtssuchenden sind grundsätzlich nach Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) gehalten, Ausstandsgründe unverzüglich geltend zu machen (BGE 140 I 271 E. 8.4.3 S. 275; 132 II 485 E. 4.3 S. 496; 128 V 82 E. 2b S. 85).

3.3. Vor der Vorinstanz hatte sich die Beschwerdeführerin damit begnügt, den Ausstand sämtlicher Personen zu verlangen, die für die lange Dauer des Aus- bzw. Nichteinzonungsverfahrens betreffend die Parzelle Nr. xxx mitverantwortlich waren. Die Beschwerdeführerin macht nicht geltend, dass die Vorinstanz diesem Antrag nicht entsprochen hätte und am angefochtenen Urteil Personen mitwirkten, die auch mit dem Aus- bzw. Nichteinzonungsverfahren befasst waren. Es ist deshalb zweifelhaft, ob die Beschwerdeführerin die Befangenheit der urteilenden Mitglieder der Vorinstanz an dieser Stelle noch rügen kann, ohne gegen Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) zu verstossen (vgl. Hinweise oben E. 3.2 am Ende). Die Frage kann jedoch offenbleiben, da die Rüge jedenfalls unbegründet wäre. Soweit sich den Ausführungen der Beschwerdeführerin überhaupt ein hinreichend substanziiertes, individueller Vorwurf an die Richterinnen und Richter sowie übrigen Gerichtspersonen, die am angefochtenen Urteil mitgewirkt haben, entnehmen lässt, besteht er darin, dass sie demselben Gericht und teilweise derselben Abteilung angehören wie die Gerichtspersonen, die am noch hängigen Beschwerdeverfahren über die Aus- bzw. Nichteinzonung der Parzelle Nr. xxx beteiligt sind oder waren. Die blosser Kollegialität unter Richtern und Gerichtspersonen begründet indessen für sich genommen praxisgemäss noch keinen Anschein der Parteilichkeit (BGE 141 I 78 E. 3.3 S. 82; 139 I 121 E. 5.3 und 5.4 S. 126 ff.; 133 I 1 E. 6.4.4 S. 8 und E. 6.6.3 S. 10; 105 Ib 301 E. 1d S. 304).

3.4. Die Beschwerdeführerin macht ferner geltend, die Vorinstanz habe mit verschiedenen Vorkehrungen im Aus- bzw. Nichteinzonungsverfahren ihre Parteilichkeit unter Beweis gestellt. Ihre Ausführungen sind nicht geeignet, die Unparteilichkeit derjenigen Gerichtspersonen in Zweifel zu ziehen, die im hier massgebenden und zum vorliegend angefochtenen Urteil führenden verwaltungsrechtlichen Klageverfahren mitwirkten. Laut dem angefochtenen Urteil sind und waren diese Personen am Beschwerdeverfahren betreffend Aus- bzw. Nichteinzonung der Parzelle Nr. xxx nicht beteiligt, was von der Beschwerdeführerin nicht infrage gestellt wird. Dementsprechend haben sich diese Personen schon von vornherein die angebliehen Verfehlungen nicht vorzuwerfen, welche die Beschwerdeführerin den mit diesem Verfahren betreuten Gerichtskollegen vorhält. Die blosser Kollegialität mit diesen Personen begründet wie erwähnt noch keinen Anschein der Befangenheit

derjenigen Gerichtspersonen, die mit der verwaltungsrechtlichen Klage befasst waren. Auch der Umstand, dass im genannten Beschwerdeverfahren betreffend Aus- bzw. Nichteinzonung in angeblich widerrechtlicher Weise einem Nachbar Parteistellung eingeräumt worden sein soll, lässt die am verwaltungsrechtlichen

Klageverfahren beteiligten Gerichtspersonen nicht als befangen erscheinen. Andere Umstände, welche die Unparteilichkeit der mitwirkenden Gerichtspersonen infrage stellen könnten, macht die Beschwerdeführerin nicht geltend und sind auch nicht ersichtlich.

3.5. Somit ergibt sich, dass im Rahmen des verwaltungsrechtlichen Klageverfahrens die von der Beschwerdeführerin angerufenen verfassungs- und konventionsmässigen Garantien der Unparteilichkeit des Gerichts (Art. 30 Abs. 1 BV, Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 20 Abs. 1 KV/AR) nicht verletzt wurden.

4.

Die Beschwerdeführerin verlangt sodann, dass die Akten der Vorinstanz und der Beschwerdegegner zum Aus- bzw. Nichteinzonungsverfahren beigezogen werden sollen.

4.1. Wozu diese Akten im Verfahren vor Bundesgericht dienen sollen, legt die Beschwerdeführerin nicht dar. Namentlich lässt sich ihrer Beschwerde keine Rüge der offensichtlichen Unrichtigkeit der tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz im Sinne von Art. 97 Abs. 1 BGG entnehmen. Es ist auch nicht ersichtlich, in welchem Punkt die Feststellungen der Vorinstanz offensichtlich unrichtig gewesen sein könnten, sodass insoweit auch keine Korrektur von Amtes wegen (Art. 105 Abs. 2 BGG) in Frage kommt.

4.2. Denkbar ist allenfalls, dass die Vorinstanz den Sachverhalt aufgrund einer falschen Rechtsanwendung unvollständig festgestellt haben könnte, beispielsweise weil sie eine Voraussetzung der Staatshaftung zu Unrecht verneint, deshalb andere Voraussetzungen gar nicht beurteilt und dementsprechend auch keine tatsächlichen Feststellungen getroffen hat. In einem solchen Fall muss die Sachverhaltsfeststellung ergänzt werden (BGE 141 II 14 E. 1.6 S. 24). Das Bundesgericht könnte den Sachverhalt zwar auch in dieser Konstellation selbst ergänzen (Art. 105 Abs. 2 BGG) und reformatorisch entscheiden (Art. 107 Abs. 2 BGG), tut dies aber nur ausnahmsweise, namentlich wenn die Verfahrensökonomie dies gebietet (BGE 141 II 353 E. 9.2 S. 381; 141 II 14 E. 1.6 S. 24 f.). Üblicherweise ist in solchen Konstellationen der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache zur ergänzenden Sachverhaltsfeststellung zurückzuweisen (Art. 107 Abs. 2 BGG).

4.3. Bevor vorliegend über die Gesuche auf Aktenedition entschieden werden kann, ist nach dem Gesagten die Rechtsanwendung der Vorinstanz zu überprüfen. Den Gesuchen auf Aktenedition könnte nur entsprochen werden, falls erstens sich die Rechtsanwendung der Vorinstanz als fehlerhaft und ihre Sachverhaltsfeststellung infolgedessen als lückenhaft erweist und zweitens sachliche Gründe wie etwa die Verfahrensökonomie dafür sprechen, dass das Bundesgericht die Sache ausnahmsweise nicht an die Vorinstanz zurückweisen, sondern die Sachverhaltsergänzung selbst vornehmen und reformatorisch entscheiden sollte.

5.

In materieller Hinsicht rügt die Beschwerdeführerin zunächst, dass die Vorinstanz die Voraussetzung der Widerrechtlichkeit gemäss Art. 70 Abs. 1 KV/AR hinsichtlich der Gemeinde B._____ zu Unrecht verneint habe. Die Staatshaftungsklage wegen Rechtsverzögerung dürfe nicht abgewiesen oder gar als unzulässig zurückgewiesen werden, weil zuvor keine Rechtsverzögerungsbeschwerde geführt worden sei. Ohnehin habe die Vorinstanz in diesem Punkt aber die Bedeutung des Urteils 1C 307/2017 vom 9. Januar 2018 verkannt. Mit diesem Urteil habe das Bundesgericht die Rechtsverzögerung nämlich nicht nur durch den Kanton, sondern auch durch die Gemeinde für den Staatshaftungsprozess verbindlich festgehalten. Zwar sei dieses Rechtsverzögerungsbeschwerdeverfahren auf das Planänderungsverfahren seit dem 7. Oktober 1998 beschränkt gewesen. Dies bedeute aber nicht, dass auch im Staatshaftungsverfahren nicht mehr geprüft werden müsse, ob die Verfahrensdauer bereits vor diesem Datum überlang gewesen sei. Die gegenteilige Ansicht der Vorinstanz laufe auf eine Rechtsverweigerung und damit eine Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV und Art. 6 EMRK hinaus.

5.1. Nach Art. 70 Abs. 1 KV/AR haften der Kanton Appenzell Ausserrhoden und die anderen Körperschaften, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, für den Schaden, den ihre Organe bei der Ausübung ihrer hoheitlichen Tätigkeit widerrechtlich verursachen. Sie haften nach Abs. 2 derselben

Bestimmung auch für Schäden, die ihre Organe rechtmässig verursacht haben, wenn Einzelne davon schwer betroffen sind und ihnen nicht zugemutet werden kann, den Schaden selber zu tragen. Auf Gesetzesstufe wiederholt Art. 262 des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 27. April 1969 (EG zum ZGB/AR; bGS 211.1) die Voraussetzungen von Art. 70 Abs. 1 KV/AR, ohne sie näher zu definieren. Näher konkretisiert werden gewisse Aspekte der Staatshaftung hingegen in Art. 263 ff. EG zum ZGB/AR. Namentlich bestimmt Art. 265 Abs. 1 EG zum ZGB/AR, dass der Richter den Ersatzanspruch herabsetzen oder gänzlich ablehnen kann, wenn der Geschädigte in die schädigende Handlung oder Unterlassung eingewilligt oder für Umstände einzustehen hat, die zur Entstehung oder Vergrösserung beigetragen haben, insbesondere wenn der Geschädigte es unterlassen hat, von Rechtsmitteln oder sonstigen Rechtsbehelfen zur Abwendung des Schadens Gebrauch zu machen.

5.2. Laut der Beschwerdeführerin ergibt sich die Widerrechtlichkeit aus dem verfassungsrechtlichen Beschleunigungsgebot (Art. 29 Abs. 1 BV).

5.2.1. Art. 29 Abs. 1 BV garantiert in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen unter anderem den Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist. Dieses verfassungsrechtliche Beschleunigungsgebot und Rechtsverweigerungs- bzw. Rechtsverzögerungsverbot verletzt eine Behörde, wenn sie nicht innerhalb der gesetzlich vorgesehenen oder - wo eine gesetzliche Erledigungsfrist fehlt - innert angemessener Frist entscheidet. Die Angemessenheit einer Verfahrensdauer beurteilt sich nach der Art des Verfahrens und den konkreten Umständen einer Angelegenheit (wie Umfang und Komplexität der aufgeworfenen Sachverhalts- und Rechtsfragen, Bedeutung des Verfahrens für die Beteiligten etc.; BGE 144 I 318 E. 7.1 S. 333; 135 I 265 E. 4.4 S. 277; 131 V 407 E. 1.1 S. 409). 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 und 2.3 S. 337). Das Rechtsverzögerungsverbot ist verletzt, wenn die Behörden ohne ersichtlichen Grund und ohne ausgleichende Aktivität während längerer Perioden untätig geblieben sind (BGE 139 I 206 E. 2.1 S. 211; 124 II 49 E. 3a S. 50). Eine objektiv betrachtet unangemessen lange Gesamtverfahrensdauer kann das Beschleunigungsgebot aber auch dann verletzen, wenn den Behörden subjektiv keine längere Untätigkeit oder andere Versäumnisse zur Last fallen, beispielsweise wenn Rückweisungen das Verfahren verzögert haben (BGE 103 V 190 E. 3c S. 195; Urteil 1C 307/2017 vom 9. Januar 2018 E. 2.2 [betreffend dieselben Parteien wie vorliegend]; vgl. zur insoweit identischen Rechtslage nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK Urteil des EGMR, Grosse Kammer Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy gegen Finnland vom 27. Juni 2017 §§ 210-214). Das verfassungsrechtliche Verbot der Rechtsverweigerung und -verzögerung bezieht sich auf die Rechtsanwendung und gilt grundsätzlich nicht für Verfahren der Rechtsetzung (BGE 144 I 318 E. 7.2 S. 333; 137 I 305 E. 2.4 S. 315; 130 I 174 E. 2.2 S. 177 ff.). Es findet jedoch in bestimmten Fällen Anwendung auf das Verfahren der Nutzungsplanung, das seiner Natur nach zwischen Rechtsanwendung und Rechtsetzung steht (BGE 144 I 318 E. 7.2.2 S. 334 mit Hinweisen).

5.2.2. Das Beschleunigungsgebot gemäss Art. 29 Abs. 1 BV schützt die individuellen Interessen der Bürger, darunter ihre Vermögensinteressen. Deshalb hat das Bundesgericht entschieden, dass diese Bestimmung für Verfahren der Rechtsanwendung den Charakter einer haftpflichtrechtlichen Schutznorm hat und die betroffenen Gemeinwesen als Garanten für die angemessene Verfahrensdauer einzustehen haben (BGE 144 I 318 E. 7.3.2 S. 335; 129 V 411 E. 1.4 S. 417; zur alten Bundesverfassung: BGE 107 Ib 160 E. 3d S. 166 f.). Für das Verfahren der Nutzungsplanung hat das Bundesgericht jedoch aufgrund der besonderen Natur dieses Verfahrens (vgl. oben E. 5.2.1) differenzierend festgehalten, dass Gemeinwesen nicht für jede Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV haftbar sind, dieser Bestimmung also nicht für jedes Verfahren der Nutzungsplanung der Charakter einer haftungsrechtlichen Schutznorm zukommt (BGE 144 I 318 E. 7.4 S. 336). Jedenfalls schützt Art. 29 Abs. 1 BV das Vermögen der Grundeigentümer aber immerhin dann, wenn sich die Nutzungsplanung bloss auf eine oder mehrere klar bestimmte Parzellen bezieht und insoweit eine Rechtsverzögerung festgestellt ist (BGE 144 I 318 E. 7.4 S. 337).

5.3. Die Vorinstanz untersuchte nicht näher, ob das Verfahren schon vor dem 7. Oktober 1998 überlang gewesen war und die Organe der Gemeinde B._____ und des Kantons Appenzell Ausserrhoden bereits vor diesem Datum zum Nachteil der Beschwerdeführerin das Beschleunigungsgebot verletzt hatten. Zur Begründung führte sie aus, das Bundesgericht habe im Urteil 1C 307/2017 vom 9. Januar 2018 bestätigt, dass nur das Planänderungsverfahren ab dem 7. Oktober 1998 Gegenstand der Rechtsverzögerungsbeschwerde der Beschwerdeführerin gewesen sei.

Die Beschwerdeführerin habe es versäumt, für die Zeit vor dem 7. Oktober 1998 rechtzeitig Rechtsverzögerungsbeschwerde zu erheben. Die Vorinstanz hielt deshalb sinngemäss dafür, dass die Haftung der Beschwerdegegner für die angebliche Rechtsverzögerung in diesem Zeitraum von vornherein ausgeschlossen sei (vgl. E. 3.5 des angefochtenen Urteils). Hingegen stellte sie nicht infrage, dass das Beschleunigungsgebot das Vermögen der Verfahrensbeteiligten schützt und Art. 29 Abs. 1 BV grundsätzlich die Qualität einer Schutznorm zukommt (vgl. dazu oben E. 5.2.2).

Die Argumentation der Vorinstanz läuft darauf hinaus, dass die Rechtmässigkeit der Dauer eines früheren Verfahrens fingiert wird und die Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV von vornherein im Staatshaftungsprozess nicht mehr überprüft werden könnte, wenn es die betroffene Person unterliess, rechtzeitig Rechtsverzögerungsbeschwerde zu erheben (vgl. auch E. 3.6 des angefochtenen Urteils, wo die Vorinstanz die Frage letztlich aber offenlässt). Es steht hier also nicht bloss die Auslegung einer bundesrechtlichen Schutznorm zur Diskussion, die das Bundesgericht ohnehin frei überprüfen könnte (vgl. BGE 144 I 318 E. 5.3.2 S. 326). Vielmehr betrifft die Argumentation der Vorinstanz den kantonalrechtlichen Begriff der Widerrechtlichkeit. Das Bundesgericht könnte die Auslegung der Vorinstanz nur frei überprüfen, falls Art. 70 KV/AR ein verfassungsmässiges Recht verkörpert (Art. 95 Abs. 1 lit. c BGG). Andernfalls wäre die Überprüfung auf eine Verletzung des Willkürverbots (Art. 9 BV) beschränkt (vgl. dazu oben E. 2.1).

5.4. Ob die Argumentation der Vorinstanz mit Art. 70 KV/AR vereinbar ist und in welcher Tiefe das Bundesgericht sie überhaupt prüfen könnte, kann hier letztlich offenbleiben. Denn die Abweisung der Klage gegen die Gemeinde erweist sich bereits aus anderen Gründen als zutreffend.

5.4.1. Nach der Rechtsprechung ist die Staatshaftung bis zu einem gewissen Grad subsidiär zur Rechtsverzögerungsbeschwerde: Wer keine Rechtsverzögerungsbeschwerde führt und die Behörden auch sonst nicht um eine raschere Abwicklung des Verfahrens ersucht, muss sich Selbstverschulden entgegenhalten lassen (BGE 107 Ib 155 E. 2b/bb S. 159; Urteil 2C 218/2018 vom 18. Dezember 2018 E. 4.1 und 4.2). Dieses Selbstverschulden kann so schwer wiegen, dass es den adäquaten Kausalzusammenhang zwischen der Rechtsverzögerung und dem Schaden unterbricht (vgl. BGE 107 Ib 155 E. 2b/bb S. 159; 106 Ib 357 E. 2d S. 363; Urteil 2C 218/2018 vom 18. Dezember 2018 E. 4.1). Eine vom Geschädigten gesetzte Ursache unterbricht den adäquaten Kausalzusammenhang zwischen der vom Schädiger gesetzten Ursache und dem Schaden nur, wenn sie einen derart hohen Wirkungsgrad aufweist, dass die vom Schädiger gesetzte Ursache nach wertender Betrachtungsweise als rechtlich nicht mehr beachtlich erscheint (BGE 143 III 242 E. 3.7 S. 250; 130 III 182 E. 5.4 S. 188). Aber auch wenn das Selbstverschulden des Geschädigten den adäquaten Kausalzusammenhang nicht unterbricht, liegt es im Ermessen des Gerichts, die Ersatzpflicht aufgrund des Selbstverschuldens zu ermässigen oder den

Ersatzanspruch gänzlich abzulehnen (vgl. Art. 265 Abs. 1 EG zum ZGB/AR: "[...] so kann der Richter [...]"; vgl. auch die analogen Regelungen auf Bundesebene in Art. 4 des Bundesgesetzes vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten [VG; SR 170.32] und Art. 44 Abs. 1 OR).

5.4.2. Die Beschwerdeführerin hatte vor dem 7. Oktober 1998 nie beanstandet, dass das Verfahren zu lange dauere. Sie muss sich die lange Verfahrensdauer vor der Auflage des fünften Teilzonenplans als zumindest teilweise selbst verschuldet anrechnen lassen. Ob dieses Selbstverschulden so schwer wog, dass es den adäquaten Kausalzusammenhang zwischen einem potenziell schadensstiftenden Verhalten der Gemeinde und der angeblichen Vermögenseinbusse der Beschwerdeführerin unterbrach, braucht an dieser Stelle nicht entschieden zu werden. Denn die Beschwerdeführerin bringt jedenfalls keinerlei konkrete Versäumnisse vor, die der Gemeinde für die Zeit bis zum 7. Oktober 1998 vorgeworfen werden könnten. Es ist zwar nicht von vornherein ausgeschlossen, dass überlange Verfahren Art. 29 Abs. 1 BV verletzen und die Haftpflicht des Gemeinwesens auslösen können, ohne dass dem Gemeinwesen längere Untätigkeit oder konkrete Versäumnisse zur Last fallen (vgl. oben E. 5.1 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts und des EGMR). Da hier aber keine Versäumnisse der Gemeinde ersichtlich sind, rechtfertigt es sich, den Ersatzanspruch für die Vermögenseinbusse, den die Beschwerdeführerin wegen der angeblichen Überlänge des Verfahrens vor dem 7.

Oktober 1998 erlitten haben will, gestützt auf Art. 265 Abs. 1 EG zum ZGB/AR auf Null herabzusetzen.

5.4.3. Sodann hat das Bundesgericht entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin im Urteil 1C 307/2017 vom 9. Januar 2018 nicht verbindlich erkannt, dass die Überlänge des Verfahrens ab dem 7. Oktober 1998 auch der Gemeinde zur Last zu legen war. Denn die Rechtsverzögerungsbeschwerde der Beschwerdeführerin hatte sich nur gegen den Kanton und nicht

gegen die Gemeinde gerichtet (vgl. Urteil 1C 307/2017 vom 9. Januar 2018 E. 4.4). Wie sich ferner aus dem genannten Urteil des Bundesgerichts und dem angefochtenen Urteil ergibt, versuchte die Beschwerdeführerin erstmals mit ihrer Rechtsverzögerungsbeschwerde vom 10. Dezember 2012 das Verfahren zu beschleunigen. Zu diesem Zeitpunkt waren bereits über 13 Jahre vergangen, seit die Gemeinde am 17. März 1999 ihren Entscheid über die Einsprache der Beschwerdeführerin gegen den fünften Teilzonenplan gefällt hatte und die Verfahrenshoheit auf den Kanton übergegangen war. Auch die Volksabstimmung über den fünften Teilzonenplan vom 29. November 2009, deren Ansetzung die Gemeinde der Beschwerdeführerin zufolge verzögert haben soll, lag zu diesem Zeitpunkt bereits mehr als drei Jahre zurück. Es kann der Beschwerdeführerin deshalb im Verhältnis zur Gemeinde auch für die Zeit ab dem 7. Oktober

1998 vorgehalten werden, nicht rechtzeitig die gebotenen Massnahmen ergriffen zu haben, um einen allfälligen Verzögerungsschaden zu vermeiden oder zu mindern. Die Beschwerdeführerin verpasste es aber nicht nur, die Gemeinde zur Verfahrensbeschleunigung anzuhalten. Vielmehr hatte sie gerade im Vorfeld der Volksabstimmung über den fünften Teilzonenplan aktiv zur Verlängerung der Verfahrensdauer beigetragen: Wie das Bundesgericht im Urteil 1C 307/2017 vom 9. Januar 2018 feststellte, hatte die Beschwerdeführerin noch in den Jahren 2006 und 2007 mit der Gemeinde über eine Lösung ausserhalb des Rekursverfahrens verhandelt und kein Interesse an einem raschen Entscheid über den strittigen fünften Teilzonenplan gehabt (Urteil 1C 307/2017 vom 9. Januar 2018 E. 4.2). Vor diesem Hintergrund rechtfertigt es sich demnach auch für den Zeitraum seit dem 7. Oktober 1998, den Ersatzanspruch der Beschwerdeführerin gegenüber der Gemeinde ganz abzulehnen.

5.5. Die Abweisung der Klage gegen die Gemeinde ist selbst bei freier Überprüfung der Anwendung des kantonalen Rechts also wenn nicht in der Begründung, so doch zumindest im Ergebnis nicht zu beanstanden. Zu keinem anderen Resultat führt die Überprüfung des angefochtenen Urteils unter dem Gesichtspunkt des Willkürverbots (Art. 9 BV), zumal die Abweisung der Klage gegen die Gemeinde im Ergebnis weder stossend noch offensichtlich unhaltbar ist.

Vor diesem Hintergrund kann entgegen der Beschwerdeführerin auch keine Rede davon sein, dass die Vorinstanz das Rechtsverweigerungsverbot (Art. 29 Abs. 1 BV; Art. 6 Ziff. 1 EMRK) verletzt habe, indem sie nicht über die Widerrechtlichkeit der angeblichen Verfahrensverzögerung entschieden habe. Denn wie erwähnt ging die Vorinstanz davon aus, dass die allfällige Widerrechtlichkeit der Verfahrensverzögerung vorliegend geheilt worden sei. Ohnehin hätte sie die Widerrechtlichkeit aber mangels Entscheidrelevanz gar nicht näher zu erörtern gebraucht, da die Klage wie gesehen schon wegen des Selbstverschuldens der Beschwerdeführerin abzuweisen war.

6.

Die Klage gegen den Kanton wies die Vorinstanz ab, soweit Ansprüche für die Zeit vor dem 19. April 1999 (Datum des Rekurses beim Regierungsrat, den die Beschwerdeführerin gegen den Einspracheentscheid der Gemeinde erhoben hatte) eingeklagt waren. Dies lässt sich nach dem zur Klage gegen die Gemeinde Gesagten (vgl. oben E. 5.4.2) nicht beanstanden. Die Beschwerdeführerin hatte vor dem 19. April 1999 auch die Behörden des Kantons nie zur Beschleunigung des Verfahrens aufgefordert. Es sind für diese Zeit auch keine konkreten Versäumnisse der kantonalen Behörden ersichtlich, die das Verfahren verlängert hätten. Ungeachtet der Frage, ob die Überlänge des Verfahrens vor dem 19. April 1999 die Widerrechtlichkeit im Sinne von Art. 70 Abs. 1 KV/AR zu begründen vermag, rechtfertigte es sich also auch gegenüber dem Kanton, einen allfälligen Schadenersatzanspruch der Beschwerdeführerin auf Null herabzusetzen. Die Abweisung der Klage, soweit Ansprüche für die Zeit vor dem 19. April 1999 betroffen waren, erweist sich damit wenn nicht in der Begründung, so doch zumindest im Resultat als zutreffend und jedenfalls nicht willkürlich.

7.

Mit Bezug auf Ansprüche für die Zeit ab dem 19. April 1999 wies die Vorinstanz die Klage gegen den Kanton zur Zeit ab, weil bis zum Abschluss des Nutzungsplanverfahrens nicht gesagt werden könne, ob der Beschwerdeführerin aufgrund der Rechtsverzögerung überhaupt ein Schaden entstanden sei, wofür die Beschwerdeführerin aber beweispflichtig sei. Die Beschwerdeführerin behauptet, dass die Rechtsverzögerung bei ihr ungeachtet des offenen Ausgangs des Nutzungsplanverfahrens einen Schaden verursacht habe. Dieser Schaden habe für jedes Jahr, um welches das Verfahren die angemessene Dauer überschritt, 3% der investierten Kapitalsumme betragen.

7.1. Weder Art. 70 KV/AR noch das kantonale Gesetzesrecht definieren den Begriff des Schadens. Ebensowenig erläutert das kantonale Gesetz näher, wann ein Schaden als durch das widerrechtliche Verhalten des Gemeinwesens verursacht gilt. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts gilt als Schaden die ungewollte Verminderung des Reinvermögens. Er entspricht gemäss der

Differenztheorie der Differenz zwischen dem gegenwärtigen Vermögensstand und dem (hypothetischen) Stand, den das Vermögen ohne das schädigende Ereignis hätte. Er kann in einer Vermehrung der Passiven, einer Verminderung der Aktiven oder in entgangenem Gewinn bestehen (BGE 145 III 225 E. 4.1.1 S. 232; 144 III 155 E. 2.2 S. 157; 139 V 176 E. 8.1.1 S. 187 f.). Bestand und Höhe des Schadens sind Tatfragen, die vom Bundesgericht nur auf Rechtsverletzungen, insbesondere auf Willkür (Art. 9 BV), überprüft werden können (Art. 97 BGG; BGE 119 II 249 E. 3a S. 251; Urteil 2C 357/2016 vom 12. Juni 2017 E. 2.2).

7.2. Nach Art. 42 Abs. 1 OR, auf den das kantonale Recht verweist (vgl. Art. 265 Abs. 3 EG zum ZGB/AR), ist der Schaden so konkret wie möglich zu beweisen (vgl. BGE 144 III 155 E. 2.3 S. 160; 132 III 379 E. 3.1 S. 381; 127 III 365 E. 2b S. 368). Art. 42 Abs. 2 OR sieht für den nicht ziffernmässig nachweisbaren Schaden eine Beweiserleichterung vor, was voraussetzt, dass ein strikter Beweis nach der Natur der Sache nicht möglich oder nicht zumutbar ist (BGE 144 III 155 E. 2.3 S. 160; 132 III 379 E. 3.1 S. 381; 131 III 360 E. 5.1 S. 363 f.). Nach der Rechtsprechung ist Art. 42 Abs. 2 OR nicht nur bei Unmöglichkeit des ziffernmässigen Nachweises der Schadenshöhe, sondern auch dann anwendbar, wenn sich nicht strikte beweisen lässt, dass überhaupt ein Schaden eingetreten ist (BGE 132 III 379 E. 3.1 S. 381; 122 III 219 E. 3a S. 221). Ist die Voraussetzung für die Beweiserleichterung erfüllt, hat das Gericht den Schaden nach Ermessen zu schätzen. Diese ermessensweise Schätzung beruht - von der ausnahmsweisen Berücksichtigung abstrakter Erfahrungssätze abgesehen - auf Tatbestandsermessen, gehört mithin zur Feststellung des Sachverhalts und ist daher vom Bundesgericht nur auf Willkür überprüfbar (BGE 144 III 155 E. 2.2.1 S. 158 f.; 143 III 297 E. 8.2.5.2 S. 323).

Selbst wenn ein strikter Beweis nach der Natur der Sache nicht möglich oder nicht zumutbar ist, erlaubt Art. 42 Abs. 2 OR dem Geschädigten nicht, ohne nähere Angaben Forderungen in beliebiger Höhe zu stellen. Vielmehr sind auch im Rahmen dieser Norm - soweit möglich und zumutbar - alle Umstände zu behaupten, die Indizien für den Bestand eines Schadens darstellen und die Schätzung des Umfangs des Schadens erlauben (BGE 144 III 155 E. 2.3 S. 160; 143 III 297 E. 8.2.5.2 S. 323; 140 III 409 E. 4.3.1 S. 416). Die vom Geschädigten vorgebrachten Umstände müssen geeignet sein, den Bestand des Schadens hinreichend zu belegen und seine Grössenordnung hinreichend fassbar werden zu lassen. Der Schluss, dass tatsächlich ein Schaden vom behaupteten ungefähren Umfang eingetreten ist, muss sich dem Gericht mit einer gewissen Überzeugungskraft aufdrängen (BGE 122 III 219 E. 3a S. 222; 98 II 34 E. 2 S. 37, mit Hinweisen). Die Zusprechung von Schadenersatz setzt voraus, dass der Eintritt des geltend gemachten Schadens nicht bloss im Bereich des Möglichen liegt, sondern als annähernd sicher erscheint (BGE 122 III 219 E. 3a S. 222). Liefert die geschädigte Person nicht alle im Hinblick auf die Schätzung des Schadens notwendigen Angaben, ist eine der Voraussetzungen von Art. 42 Abs. 2 OR nicht gegeben und die Beweiserleichterung kommt nicht zum Zuge (vgl. BGE 144 III 155 E. 2.3 S. 160; Urteil 4A 125/2017 vom 20. November 2017 E. 6.2.5, nicht publ. in: BGE 143 III 545).

7.3. Die Beschwerdeführerin hatte den Betrag von Fr. 1'225'000.-- im Jahr 1983 in der Annahme bezahlt, die streitbetreffene Parzelle bald überbauen zu können. Dieser Betrag reflektierte somit den Preis des Grundstücks per 1983 und nicht den effektiven Wert zum Zeitpunkt, ab welchem das Verfahren überlang und der Kanton für den Verzögerungsschaden möglicherweise ersatzpflichtig war. Für die Berechnung eines allfälligen Nutzungsausfalls im Sinne eines entgangenen Gewinns eignet sich dieser Betrag also nicht.

7.4. Der Beschwerdeführerin könnte infolge der Rechtsverzögerung durch die kantonalen Behörden ein Schaden in der Form eines entgangenen Gewinns entstehen bzw. entstanden sein, falls die streitbetreffene Parzelle dereinst in der Bauzone zu liegen kommt. In dieser Konstellation hätte die Beschwerdeführerin bei rechtzeitigem Abschluss des Nutzungsplanverfahrens das Grundstück früher überbauen und verkaufen oder vermieten und daraus Ertrag erzielen können, wobei sie sich den effektiv erzielten oder objektiv erzielbaren Ertrag (z.B. Pachtzins) anrechnen lassen müsste. Ob dieser Schaden effektiv eintritt, hängt vom Ausgang des Nutzungsplanverfahrens ab. Da der Schadenseintritt aus Sicht der Vorinstanz ungewiss war, brauchte sie diesen Schaden nicht nach Art. 265 Abs. 3 EG zum ZGB/AR in Verbindung mit Art. 42 Abs. 2 OR zu schätzen (vgl. oben E. 7.2), sondern durfte insoweit infolge Beweislosigkeit "zur Zeit" zu Lasten der Beschwerdeführerin entscheiden.

7.5. Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, dass ihr selbst bei Zuweisung des Grundstücks in die Landwirtschaftszone zwangsläufig ein im Staatshaftungsverfahren entschädigungspflichtiger Nutzungsausfall entstehe, weil sie dann für die Differenz zwischen dem 1983 bezahlten Kaufpreis und

dem allfällig geringeren Wert des Grundstücks wegen materieller Enteignung entschädigt werden müsse.

Der Beschwerdeführerin kann nicht gefolgt werden.

7.5.1. Nach der Rechtsprechung liegt eine grundsätzlich entschädigungspflichtige Auszonung nur vor, wenn ein Grundstück durch einen bundesrechtskonformen Nutzungsplan der Bauzone zugeteilt worden war und aufgrund einer Zonenplanrevision einer Nichtbauzone zugeteilt wird; andernfalls ist von einer grundsätzlich nicht entschädigungspflichtigen Nichteinzonung auszugehen (BGE 131 II 728 E. 2.1 und 2.3 S. 730 ff., mit Hinweisen). Im Falle einer entschädigungspflichtigen Auszonung ist der Eigentümer im Enteignungsverfahren praxismässig auch für den Nutzungsausfall angemessen zu entschädigen, den er infolge einer Rechtsverzögerung erlitten hat (BGE 121 II 305 E. 4c S. 306 f.; 114 Ib 108 E. 2a S. 111).

7.5.2. Geht man hier vom Regelfall einer Nichteinzonung aus, müsste die Beschwerdeführerin den Wertverlust auf ihrem Grundstück entschädigungslos hinnehmen und hätte in Bezug auf diesen Wertverlust auch keinen Anspruch auf den Ersatz eines Nutzungsausfalls. Aber selbst wenn die Zuweisung in die Landwirtschaftszone hier ausnahmsweise als Auszonung zu behandeln wäre, müsste die Entschädigungspflicht auch für den Nutzungsausfall im Verfahren der materiellen Enteignung geprüft werden. Die Vorinstanz hat deshalb in jedem Fall zu Recht davon abgesehen, dem Verfahren der materiellen Enteignung vorzugreifen und der Beschwerdeführerin im Staatshaftungsprozess nach Art. 265 Abs. 3 EG zum ZGB/AR in Verbindung mit Art. 42 Abs. 2 OR schätzungsweise Schadenersatz für den Zinsausfall auf der allenfalls geschuldeten Enteignungsentschädigung zuzusprechen.

7.5.3. Schliesslich ist zwar nicht völlig ausgeschlossen, dass der Beschwerdeführerin auch ohne Einzonung infolge der Rechtsverzögerung ein Gewinn in geringerem Umfang entgangen sein könnte, weil sie das Grundstück nicht früher zumindest als Landwirtschaftsland verkaufen und den Erlös nicht anderweitig anlegen konnte. Die Vorinstanz vermochte jedoch auch insoweit keinen Schaden festzustellen. Die Beschwerdeführerin zeigt nicht auf, inwiefern diese tatsächliche Würdigung offensichtlich unrichtig sein soll, sodass das Bundesgericht daran grundsätzlich gebunden ist (Art. 105 Abs. 1 BGG; vgl. oben E. 7.1). Eine Schätzung des Schadens nach Art. 265 Abs. 3 EG zum ZGB/AR in Verbindung mit Art. 42 Abs. 2 OR käme nur infrage, wenn der entgangene Gewinn schon seiner Natur nach nicht ziffernmässig feststellbar wäre. Ob dies der Fall ist, kann hier offenbleiben. Denn jedenfalls bringt die Beschwerdeführerin keine Anhaltspunkte vor, die eine solche Schätzung des entgangenen Gewinns ermöglicht hätten, sodass die Voraussetzungen für die Beweiserleichterung ohnehin nicht gegeben sind (vgl. oben E. 7.2). Auch in Bezug auf diesen potenziellen Schadensposten lässt sich deshalb nicht beanstanden, dass die Vorinstanz der Beschwerdeführerin keinen Schadenersatz zusprach.

7.6. Nach dem Gesagten hält das angefochtene Urteil der bundesgerichtlichen Überprüfung stand, soweit die Vorinstanz darin die Klage der Beschwerdeführerin gegen den Kanton zur Zeit abweist.

8.

Die Beschwerdeführerin rügt ferner, dass die Vorinstanz den Streitwert und in der Folge die Gerichtskosten falsch berechnet habe. Namentlich habe die Vorinstanz zu Unrecht das investierte Kapital zum Streitwert gerechnet, obschon die Beschwerdeführerin lediglich den Nutzungsausfall eingeklagt habe.

8.1. Die Vorinstanz beruft sich für die Bemessung der Gerichtskosten auf Art. 19 Abs. 3 und Art. 53 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 9. September 2002 (VRPG/AR; bGS 143.1) sowie Art. 4a des Gesetzes über die Gebühren in Verwaltungssachen des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 25. April 1982 (GGV/AR; bGS 233.2). Nach diesen Bestimmungen trägt die unterliegende Partei die Kosten, die bei einem Streitwert von mehr als Fr. 1'000'000.-- bis zu Fr. 15'000.-- betragen können.

8.2. Es trifft zu, dass die Vorinstanz das investierte Kapital von Fr. 1'225'000.-- zum Streitwert rechnete, wodurch ein Streitwert von Fr. 2'748'019.45 resultierte. Auf dieser Basis setzte die Vorinstanz die Gerichtskosten auf Fr. 8'000.-- fest (vgl. E. 5 des angefochtenen Urteils). Ebenso trifft zu, dass die Beschwerdeführerin das investierte Kapital nicht eingeklagt hatte und die Streitwertberechnung der Vorinstanz deshalb offensichtlich fehlerhaft ist. Das Bundesgericht könnte den gestützt auf kantonales Recht ergangenen Kostenentscheid jedoch nur korrigieren, wenn er sich

auch im Ergebnis als willkürlich erwiese (vgl. oben E. 2.1). Dies ist nicht der Fall: Nach den Berechnungen der Beschwerdeführerin beträgt der Streitwert ihrer Klage Fr. 1'638'422.07. Hätte die Vorinstanz ihrem Kostenentscheid diesen Streitwert zugrunde gelegt, hätte derselbe Kostenrahmen gegolten (Art. 4a Abs. 2 GGV/AR; vgl. oben E. 8.1). Auch bei einem Streitwert von Fr. 1'638'422.07 wären Gerichtskosten von Fr. 8'000.-- der Komplexität des Falles angemessen und jedenfalls weder stossend noch offensichtlich unhaltbar gewesen.

8.3. Die Kostenbemessung der Vorinstanz verletzt das Willkürverbot (Art. 9 BV) demnach nicht. Die Beschwerdeführerin verweist neben dem Willkürverbot zwar auf weitere Grundrechte, erklärt aber nicht, inwiefern der Kostenentscheid der Vorinstanz diese Grundrechte verletzen soll. Damit wird sie der erhöhten Begründungspflicht nach Art. 106 Abs. 2 BGG nicht gerecht, sodass auf dieses Vorbringen schon aus diesem Grund nicht weiter einzugehen ist.

9.

9.1. Die Beschwerde ist unbegründet und abzuweisen. Die Akten, deren Edition die Beschwerdeführerin beantragt, werden allenfalls relevant sein, falls die Beschwerdeführerin nach Abschluss des Nutzungsplanverfahrens erneut Staatshaftungsklage gegen den Kanton führen sollte; für das vorliegende Verfahren sind sie ohne Belang. Die Gesuche der Beschwerdeführerin auf Aktenedition (vgl. oben E. 4) sind demnach abzuweisen.

9.2. Die Beschwerdeführerin unterliegt und trägt die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die Gemeinde beantragt eine Parteientschädigung. Kantone und Gemeinden haben bei Obsiegen in ihren amtlichen Wirkungskreisen jedoch in der Regel keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG; vgl. BGE 134 II 117 E. 7 S. 118 f.). Es sind keine ausserordentlichen Umstände ersichtlich, die es rechtfertigen würden, von dieser Regel abzuweichen. Den obsiegenden Gemeinwesen ist folglich keine Parteientschädigung zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wird abgewiesen.

2.

Auf die subsidiäre Verfassungsbeschwerde wird nicht eingetreten.

3.

Die Gesuche der Beschwerdeführerin auf Aktenedition durch die Vorinstanz und die Beschwerdegegner werden abgewiesen.

4.

Die Gerichtskosten von Fr. 14'500.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

5.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Obergericht des Kantons Appenzell Ausserrhoden, 4. Abteilung, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 20. November 2020

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

Der Präsident: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Seiler