

Obergericht Appenzell Ausserrhoden

4. Abteilung

Urteil vom 27. August 2020

Mitwirkende	Obergerichtspräsident E. Zingg ObF.ichterinnen D. Cadosch Autolitano, M. Gasser Aebischer ObF.ichter E. Graf, P. Louis Obergerichtsschreiber D. Hofmann
Verfahren Nr.	O4V 19 37
Sitzungsort	Trogen
Beschwerdeführer	A. vertreten durch: RA AA.
Vorinstanz	Regierungsrat Appenzell Ausserrhoden , Regierungsgebäude, 9100 Herisau vertreten durch: Rechtsdienst der Kantonskanzlei, Regierungsge- bäude, 9102 Herisau
Beigeladener 1	B. vertreten durch: RA BB.
Beigeladener 2	Departement Bau und Volkswirtschaft , Kasernenstrasse 17a, 9102 Herisau
Beigeladene 3	Einwohnergemeinde C.

Gegenstand

Nutzungsplanung

Beschwerde gegen den Beschluss des Regierungsrates vom
13. August 2019 betreffend Teilzonenplan A. Parzelle Nr. 0001

Rechtsbegehren

a) des Beschwerdeführers:

1. Der Beschluss des Regierungsrates RRB-2019-XX vom 13. August 2019 sei bezüglich Dispositiv-Ziffern C./2. und C./5 aufzuheben und von einem aufsichtsrechtlichen Einschreiten sei abzusehen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Staates.

b) der Vorinstanz:

Die Beschwerde sei abzuweisen.

c) des Beigeladenen 1:

Die Beschwerde sei vollumfänglich abzuweisen und der Beschluss des Regierungsrates RRB-2019-XX vom 13. August 2019 sei bezüglich Dispositiv-Ziffer C.2 (Feststellen der Nichtigkeit) zu bestätigen.

d) der Beigeladenen 3:

Die Beschwerde sei zu schützen.

Sachverhalt

- A. A. ist Eigentümer der Parzellen Nrn. 0001 und 0002 im Quartier D., Gemeinde C.. Gemäss dem im Jahr 1995 genehmigten Zonenplan Nutzung der Gemeinde C. ist die Parzelle Nr. 0001 mit dem Wohnhaus Assek. Nr. 0003 wie die westlich anstossende Parzelle Nr. 0004 und die daran südlich angrenzende Parzelle Nr. 0005 (Areal der ehemaligen E.) der Kurzzone zugewiesen. Die nordwestlich an die Parzelle Nr. 0001 anstossende unbebaute Parzelle Nr. 0002 liegt in der Wohnzone W2b.
- B. Mit Schreiben vom 20. April 2014 (act. 11.13.3/1) ersuchte A. den Gemeinderat C., die Parzelle Nr. 0001 von der Kurzzone im geringfügigen Verfahren in die Zone W2b umzuzonen. Mit der Umzonung wird u.a. ein späterer Ausnützungstransfer von der Parzelle Nr. 0001 auf die Parzelle Nr. 0002 zwecks verdichteter Überbauung der Parzelle Nr. 0002 beabsichtigt.
- C. Gemäss Protokollauszug der Sitzung vom 16. Juni 2015 (act. 11.13.3/1) beschloss der Gemeinderat C. u.a. dem Gesuch um Umzonung im geringfügigen Verfahren zu entsprechen. Mit Schreiben vom 7. Dezember 2015 (act. 2.3) überwies der Gemeinderat C. den vom Gemeindepräsidenten und Gemeindeschreiber unterzeichneten Teilzonenplan D., Parzelle Nr. 0001 zur Genehmigung an das Departement Bau und Umwelt (heute Departement Bau

und Volkswirtschaft). Mit Beschluss vom 4. Januar 2016 (act. 11.1.2/4) genehmigte das Departement den Teilzonenplan D., Parzelle Nr. 0001.

- D. Mit Eingabe vom 13. Juli 2016 (act. 11.1.1) liess B., Eigentümer der nördlich der Parzelle Nr. 0002 liegenden Parzelle Nr. 0006, Rekurs beim Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden erheben mit u.a. mit dem Antrag, den Teilzonenplan D. vom 16. Juli 2015 (genehmigt am 4. Januar 2016) aufzuheben.
- E. Mit Beschluss vom 13. August 2019 (act. 2.1) trat der Regierungsrat nicht auf den Rekurs ein (Ziff. 1). Gleichzeitig stellte er jedoch fest, dass der Genehmigungsentscheid des Departements Bau und Umwelt vom 4. Januar 2016 betreffend Teilzonenplan D., Parzelle Nr. 0001 nichtig sei (Ziff. 2).
- F. Dagegen liess A. (im Folgenden: Beschwerdeführer), vertreten durch RA AA., mit Eingabe vom 16. September 2016 (act. 1) Beschwerde beim Obergericht erheben, wobei er oben erwähntes Rechtsbegehren stellte.
- G. Mit Schreiben vom 17. Oktober 2019 (act. 7), 11. November 2019 (act. 10) und 27. November 2019 (act. 12) liessen sich die Einwohnergemeinde C. (im Folgenden: Beigeladene 3), vertreten durch den Gemeinderat, der Regierungsrat (im Folgenden: Vorinstanz), vertreten durch den Rechtsdienst der Kantonskanzlei, und B. (im Folgenden: Beigeladener 1), vertreten durch RA BB., mit den oben erwähnten Rechtsbegehren zur Beschwerde vernehmen.
- H. Mit Eingabe vom 27. Januar 2020 (act. 17) liess der Beschwerdeführer unter Aufrechterhaltung der Anträge eine Replik einreichen, wozu sich die Vorinstanz mit Schreiben vom 18. Februar 2020 (act. 20) und der Beigeladene 1 mit Duplik vom 19. Februar 2020 (act. 21) vernehmen liessen. Dazu nahm der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 17. März 2020 (act. 23) abschliessend Stellung.
- I. Auf die Begründung der gestellten Anträge wird - soweit erforderlich - in den Erwägungen näher eingegangen.

Erwägungen

1.

- 1.1 Die von Amtes wegen vorzunehmende Prüfung der Prozessvoraussetzungen ergibt, dass diese hinsichtlich der Form- und Fristerfordernisse erfüllt sind. Die sachliche bzw. funktionale Zuständigkeit des Obergerichts ergibt sich aus Art. 54 Abs. 1 des Gesetzes über die

Verwaltungsrechtspflege (VRPG, bGS 143.1), wonach das Obergericht zur Behandlung der Beschwerden gegen letztinstanzliche Verfügungen der Verwaltungsbehörden zuständig ist. Der Beschwerdeführer ist als Adressat des angefochtenen Beschlusses, mit dem die Vorinstanz den Genehmigungsentscheid des Departements Bau und Volkswirtschaft als nichtig erklärt hat, formell beschwert. Als Grundeigentümer der Parzellen Nrn. 0001 und 0002 hat er ein schutzwürdiges Interesse an der Aufrechterhaltung des Teilzonenplans D., Parzelle Nr. 0001, da ansonsten die von ihm ersuchte Umzonung von der Kurzone in die Wohnzone dahinfällt. Durch die Nichtigkeitserklärung des Genehmigungsentscheids vom 4. Januar 2016 zum Teilzonenplan D., Parzelle Nr. 0001, ist er daher besonders berührt. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.2 Mit der Beiladung werden Dritte, deren schutzwürdige Interessen durch einen Entscheid berührt sind, in ein Verfahren einbezogen und daran als Partei beteiligt. Personen, die eine Parteistellung geltend machen können, müssen in das Verfahren einbezogen werden; demnach besteht grundsätzlich Anspruch auf Beiladung, jedenfalls soweit der beizuladende Dritte in einer besonders engen zu dem das Prozessthema bildenden Rechtsverhältnis steht. Primärer Zweck dieser Art der Beiladung ist es, den beigeladenen Parteien die Ausübung ihrer Rechte zu ermöglichen, bevor ein für sie nachteiliger Entscheid ergeht; damit ist die Beiladung vorab Ausfluss des rechtlichen Gehörs (WIEDERKEHR/PLÜSS, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, 2020, Rz. 1749). Der Beigeladene 1 war Partei im vorinstanzlichen Verfahren und hat als ehemaliger Rekurrent ein Interesse an der Nichtigkeit des Teilzonenplans D.. Die Beigeladene 3 hat als Planungsbehörde ein Interesse an der Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids, soweit darin die Nichtigkeit des Teilzonenplans festgestellt wurde. Die Beigeladenen 1 und 3 haben zudem separat ebenfalls Beschwerde erhoben. Ebenfalls in das Verfahren einbezogen wurde das Departement Bau und Volkswirtschaft (im Folgenden: Beigeladener 2), dessen Genehmigungsentscheid vom 4. Januar 2016 durch die Vorinstanz als nichtig eingestuft wurde. Mit der Beiladung wird dieses Urteil auch für die Beigeladenen 1-3 verbindlich (Urteil des Bundesgerichts 9C_245/2017 vom 11. Dezember 2017 E. 3.2).

1.3 Beim Obergericht können mit Beschwerde in Verwaltungssachen grundsätzlich nur Rechtsverletzungen (inbegriffen Ermessensmissbrauch, Ermessensüberschreitung und -unterschreitung) sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden (Art. 56 VRPG). Das Obergericht hat darüber hinaus volle Überprüfungsbefugnis, soweit dies im Gesetz vorgesehen ist oder wenn sein Entscheid an eine Bundesinstanz mit unbeschränkter Überprüfungsbefugnis weitergezogen werden kann. Ein Weiterzug an eine Bundesinstanz mit voller Kognition, welche auch die Ermessenskontrolle umfasst, ist vorliegend nicht gegeben. Da eine volle Überprüfung auch nicht anderweitig gesetzlich vorge-

sehen ist, bleibt die Kognition des Obergerichts vorliegend auf die Rechts- und Sachverhaltskontrolle beschränkt. Rechtsfragen unterstehen dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen (*iura novit curia*), welcher bedeutet, dass das Gericht an die Rechtsauffassungen der Verfahrensbeteiligten nicht gebunden ist; auch nicht an die von ihnen nach Massgabe des kantonalen Verfahrensrechts form- und fristgerecht vorgetragenen Rechtsbehauptungen (BGE 133 V 196 E.1.4).

2. Die Nichtigkeit einer Verfügung wird nach der sogenannten Evidenztheorie nur ausnahmsweise und zurückhaltend angenommen. Vorausgesetzt wird, dass der ihr anhaftende Mangel *besonders schwer* und *offensichtlich* oder zumindest *leicht erkennbar* ist und die *Rechtssicherheit* durch die Annahme der Nichtigkeit *nicht ernsthaft gefährdet* wird. Nur bei kumulativer Erfüllung aller drei Voraussetzungen führt eine mangelhafte Verfügung zu Nichtigkeit (vgl. BGE 139 II 243 E. 11.2; [BGE 138 II 501 E. 3.1 S. 503](#); [129 I 361 E. 2.1](#)). Die Nichtigkeit eines Entscheides ist jederzeit und von sämtlichen rechtsanwendenden Behörden von Amtes wegen zu beachten; ein ausdrücklicher Antrag ist nicht erforderlich und eine unterlassene Anfechtung schadet nicht (BGE 138 II 501 E. 3.1; 132 II 342 E. 2.1; 129 I 361 E. 2). Damit war es nicht erforderlich, den Parteien im vorinstanzlichen Verfahren diesbezüglich ein separates aufsichtsrechtliches Verfahren anzuzeigen, zumal die Vorinstanz bereits mit Schreiben vom 13. September 2017 an den Gemeinderat C. (act. 10.18) dessen Beschluss vom 16. Juni 2015 in Frage stellte.

3.

- 3.1 Die Vorinstanz hält im angefochtenen Entscheid fest, dass gemäss der Beurkundung durch den damaligen Gemeindepräsidenten und den damaligen Gemeindeschreiber der genehmigte Teilzonenplan D., Parzelle Nr. 0001 am 16. Juni 2015 vom Gemeinderat C. erlassen worden sei. Diese Beurkundung sei offensichtlich unzutreffend. Mit dem Beschluss vom 16. Juni 2015 sei nur in Gutheissung des Planänderungsgesuchs von A. die Ausarbeitung eines entsprechenden Teilzonenplans in Auftrag gegeben worden. Die Voraussetzungen für eine geringfügige Planänderung hätten zu diesem Zeitpunkt jedoch noch nicht vorgelegen; der Gemeinderat habe daher am 16. Juni 2015 keinen Teilzonenplan erlassen können. Es hätten die Zustimmung der betroffenen Grundeigentümer und die gesetzlich vorgeschriebene Vorprüfung nicht stattgefunden; ebenso sei der Planungsbericht ausstehend gewesen, den die planerlassende Behörde von Bundesrechts wegen zu erstatten habe. Das Sitzungsprotokoll der Planungskommission vom 29. Oktober 2015 belege, dass auch die zuständigen kommunalen Stellen davon ausgegangen seien, dass der Gemeinderat nach dem Abschluss der erforderlichen Arbeiten durch das Planungsbüro F. erst über den Erlass des Teilzonenplans befinden werde. Das beauftragte Planungsbüro habe seine Arbeiten am Planentwurf (act. 13.3/B3) und am Planungsbericht (act. 13.3/B2)

am 2. November 2015 abgeschlossen. Der Entwurf vom 2. November 2015 sei jedoch nie Gegenstand eines Planfestsetzungsbeschlusses des Gemeinderates gewesen. Diese Dokumente seien in der Folge ohne Behandlung im Gemeinderat zur Genehmigung eingereicht worden. Dem Genehmigungsentscheid des Departements Bau und Volkswirtschaft liege folglich kein gültiger Beschluss der zuständigen Planungsbehörde über den Erlass des Teilzonenplans zugrunde. Eine Genehmigung, die sich in diesem Sinne auf einen Nichtplan beziehe, leide objektiv an einem schwerwiegenden Mangel und könne keine Rechtswirkungen entfalten; sie sei nichtig. Dass der Gemeinderat sich im Rekursverfahren für den Teilzonenplan D. ausgesprochen habe, vermöge daran nichts zu ändern. Hinzu komme, dass das Verfahren der geringfügigen Planänderung per 1. Januar 2018 (recte: 2019) geändert worden sei und das Gesetz neu eine öffentliche Auflage in jedem Fall vorschreibe. Die neuen Bestimmungen seien auf laufende Verfahren anwendbar. Der Gemeinderat werde deshalb erst nach Durchführung einer öffentlichen Auflageverfahrens über den Erlass eines Teilzonenplans im Sinne des Entwurfs vom 2. November 2015 beschliessen können. Die Genehmigung vom 4. Januar 2016 beruhe auf der Falschbeurkundung einer rechtlich erheblichen Tatsache. In der Stellungnahme vom 11. November 2019 (act. 10) macht die Vorinstanz zusätzlich geltend, dass auch ein Laie hätte bemerken sollen, dass mit dem genehmigten Teilzonenplan D. etwas nicht stimme. Der Widerspruch zwischen dem angeblichen Planerlass (16.6.2015) und dem Abschluss der Planungsarbeiten (2.11.2015) gehe unmittelbar aus dem Dokument selbst hervor.

- 3.2 Der Beschwerdeführer rügt eine falsche und unvollständige Feststellung des Sachverhalts. Der Gemeinderat C. habe im Rekursverfahren mit Eingabe vom 26. Oktober 2017 (act. 11/22.1) nachgewiesen, dass dem Gemeinderat an der Sitzung vom 16. Juni 2015 nicht bloss ein Entwurf, sondern die definitive Fassung des Teilzonenplans D. vorgelegen habe. Beim mit Schreiben vom 7. Dezember 2015 zugestellten Teilzonenplan D. handle es sich um die definitive Plandarstellung, wie sie dem Gemeinderat an der Sitzung vom 16. Juni 2015 vorgelegen habe. An diesem Faktum ändere auch die etwas unglückliche Formulierung im Beschluss des Gemeinderates vom 16. Juni 2015, wonach das Planungsbüro E. beauftragt werde, den für das Genehmigungsverfahren erforderlichen Teilzonenplan und Planungsbericht auszuarbeiten, nichts. Dass zu jenem Zeitpunkt die Zusatzerfordernisse „Zustimmung der betroffenen Grundeigentümer, Vorprüfung sowie Planungsbericht“ gefehlt hätten, stelle entgegen der Meinung der Vorinstanz keinen besonders schweren Mangel dar. Der Beschluss des Gemeinderats vom 16. Juni 2015 sei einem Erlassbeschluss gleichzusetzen. Das Departement Bau und Volkswirtschaft als erfahrene Genehmigungsbehörde habe keinen Mangel bezüglich Erlass des Teilzonenplans D. durch die kommunale Planungsbehörde festgestellt und diesen vorbehaltlos genehmigt. Es sei wesentlich und werde auch nicht bestritten, dass der Gemeinderat im Rekursverfahren sich

immer für den Teilzonenplan D. ausgesprochen habe. Mit dem positiven Bau- und Einspracheentscheid vom 13. Juli 2017 (act. 2.2) habe auch die Baubewilligungskommission klar zum Ausdruck gebracht, dass der Teilzonenplan D. gültig und anzuwenden sei. Die extrem lange Bearbeitungszeit des Rekursverfahrens – der Rekurs sei am 13. Juli 2016 erhoben worden; der angefochten Beschluss datiere vom 13. August 2019 - spreche zudem dafür, dass die Rechtsicherheit die richtige Rechtsanwendung überwiege.

3.3 Der Beigeladene 1 hält in der Vernehmlassung vom 27. November 2019 (act. 12) fest, dass der Gemeinderat C. am 16. Juni 2015 noch nicht endgültig habe über den Teilzonenplan abstimmen können, da zum damaligen Zeitpunkt nachweislich noch nicht alle gesetzlich notwendigen Abklärungen getroffen worden seien. Der Gemeinderat habe zu jenem Zeitpunkt lediglich beschliessen können, dass die Umzonung im geringfügigen Verfahren durchgeführt werden könne. Damit liege kein gültiger Gemeinderatsbeschluss bzw. noch überhaupt kein Beschluss vor. Ohne einen Beschluss des Gemeinderats sei es faktisch nicht möglich, dass das Departement Bau und Volkswirtschaft eine rechtsgenüglihe Genehmigung dieses Nichtbeschlusses erteile. Selbst wenn aber von einer Beschlussfassung auszugehen wäre, wäre dieser mit so einem schweren Mangel behaftet, dass dieser als nichtig zu betrachten wäre. Das geringfügige Verfahren nach Art. 52 aBauG habe noch vorgesehen, dass der Gemeinderat über eine Zonenplanänderung habe beschliessen können, ohne dass öffentliche Auflagen durchgeführt worden seien. Bei einem solchen Verfahren sei es besonders wichtig, dass der Gemeinderat seiner Prüfungspflicht sorgfältig nachkomme und die Interessen aller Beteiligten abwäge. Zu dieser sorgfältigen Abklärung und Interessenabwägung gehöre selbstverständlich auch das Einholen des Vorprüfungsberichts, die Ausarbeitung des Planungsberichts sowie die Einholung der Zustimmung der betroffenen Grundeigentümer. Insbesondere die Ausarbeitung des Planungsberichts solle gemäss Art. 47 RPV dafür sorgen, dass der Gemeinderat Klarheit darüber gewinne, ob und wie die Ziele und Grundsätze der Raumplanung berücksichtigt und den Anforderungen des übrigen Bundesrechts Rechnung getragen werde. Würde der Gemeinderat zuerst einen Entscheid fällen und anschliessend einen Planungsbericht verfassen (oder verfassen lassen), müsste dieser unter Umständen zwangsläufig eine undurchdachte und unüberlegte Entscheidung irgendwie rechtfertigen, wäre damit keinesfalls objektiv und würde damit zu einer reinen Farce verkommen. Die gleichen Überlegungen träfen auch auf die Zustimmungserfordernisse der Grundeigentümer zu.

3.4 Im Folgenden gilt es zu prüfen, wie der Beschluss des Gemeinderats C. vom 16. Juni 2015 zu qualifizieren ist. Die massgebenden Bestimmungen des kantonalen Gesetzes über die Raumplanung und das Baurecht (Baugesetz, BauG, bGS 721.1), welche zum Zeitpunkt des

als nichtig festgestellten Genehmigungsentscheids vom 4. Januar 2016 (act. 11.1.2/4) in Kraft waren, lauteten bzw. lauten wie folgt:

Art. 52 aBauG Geringfügige Änderungen an Nutzungsplänen

1 Geringfügige Änderungen können an Zonenplänen und Sondernutzungsplänen ohne öffentliche Auflage vorgenommen werden, wenn die von ihnen direkt betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer und die Mehrheit der Eigentümerinnen und Eigentümer der angrenzenden Grundstücke sich mit ihnen einverstanden erklärt haben. Nicht zustimmende Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer werden unter Ansetzung der Einsprachefrist von 30 Tagen angeschrieben.

2 Geringfügige Änderungen an Nutzungsplänen werden durch den Gemeinderat erlassen. Sie unterstehen weder dem fakultativen noch dem obligatorischen Referendum und bedürfen der Genehmigung des Departements Bau und Volkswirtschaft.

3 Änderungen an Nutzungsplänen gelten als geringfügig, wenn
a) damit keine öffentlichen Interessen verletzt werden,
b) damit keine Änderung des dem Nutzungsplan zugrunde liegenden Konzepts einhergeht und
c) bei Zonenplänen davon eine kleine Fläche betroffen ist (in der Regel höchstens 3000 m²).

Art. 45 BauG Vorprüfung

1 Baureglemente und Zonenpläne sind dem Departement Bau und Volkswirtschaft, Sondernutzungspläne dem kantonalen Planungsamt vor der öffentlichen Auflage zur Vorprüfung einzureichen.

Aus dem Protokollauszug (act. 11.13.3/1) geht hervor, dass dem Gemeinderat C. an der Sitzung vom 16. Juni 2015 das Umzonungsgesuch des Beschwerdeführers vom 20. April 2014 (act. 11.13.3/1) vorlag. Demzufolge werde die Liegenschaft auf der Parzelle Nr. 0001 seit 197x als Wohnhaus genutzt und eine erneute Nutzung als spezifisches Objekt in einer Kurzone sei unwahrscheinlich. Seit geraumer Zeit beschäftige sich der Beschwerdeführer im Rahmen der Baulandverflüssigung mit diversen Überbauungsstudien. Der zweckdienlichste Ansatz wäre, die Parzelle Nr. 0001 mit einer Fläche von 1435 m² von der Kurzone KU in die Zone W2b zu überführen. Dies hätte folgende Auswirkungen und Vorteile: 1. Das Alternativprojekt auf der Parzelle Nr. 0002 wird ortsbaulich besser eingegliedert. 2. Es entstünden zwei zusätzliche Wohneinheiten, was eine bessere Ausnützung des Baulands garantiert. 3. Die Parzelle Nr. 0001 wird gemäss aktueller und zukünftiger Nutzung zonenkonform. 4. Durch einen Ausnützungsübertrag können die bestehenden Grenzen erhalten bleiben und es bleibt noch genügend Reserve (ca. 580 m³) für eine zukünftige Verdichtung der Parzelle Nr. 0001. Wir sind überzeugt, mit unserem Vorhaben einen guten Beitrag für die Entwicklung des G. und eine ortsbaulich sehr ansprechende Lösung zu ermöglichen.

Mit dieser inneren Verdichtung ist es auch möglich, Wohnraum an bester Lage zu realistischen Preisen anzubieten. Aus diesen Gründen bitten wir Sie um Prüfung unseres Gesuchs um Umzonung der Parzelle Nr. 0001 von der Kurzzone KU in die Zone W2b im geringfügigen Verfahren. Die beiliegenden Unterlagen belegen unsere Überlegungen.

Ein weiterer Bestandteil des Protokollauszugs bildet der Antrag der Planungskommission C.: *Gemäss Regierungsrat J. Brunnschweiler könne bei Vorliegen der Unterschriften der Anwohner bis 3'000 m² das geringfügige Verfahren angewendet werden. Die Planungskommission habe sich mit der raumplanerischen Situation auseinandergesetzt und folgende Aspekte diskutiert:*

- *Die der Kurzzone zugeordnete Parzelle wird bereits seit langer Zeit nicht mehr für Kurzwecke genutzt, sondern dient nur noch dem Wohnen (zonenfremdes Wohnhaus des Grundeigentümers).*
- *Mit der Zuordnung von GB Nr. 0005 zur Kurzzone ist raumplanerisch eine mögliche Erweiterung für einen Kurbetrieb/Klinik sichergestellt.*
- *Mit der Umzonung wird der bestehende Klinikbetrieb nicht gefährdet.*
- *Mit resp. nach der Umzonung wird ein Nutzungstransfer auf die nördlich angrenzende Parzelle Nr. 0002 (ebenfalls im Eigentum von A.) angestrebt mit dem Ziel der inneren Verdichtung. Das Grundstück Nr. 0002 wird über die G.-Strasse erschlossen.*
- *Auf der Parz. Nr. 0001 sind keine baulichen Aktivitäten geplant und damit kein Mehrverkehr für die D.-Strasse zu erwarten.*
- *Nicht Gegenstand der raumplanerischen Behandlung sind die mit dem Gesuch eingereichten Vorprojektstudien.*

Gestützt darauf unterbreitet die Planungskommission folgende

- Anträge:*
- 1. Dem Gesuch um Umzonung im geringfügigen Verfahren sei zu entsprechen.*
 - 2. Das Planungsbüro E. sei zu beauftragen, den für das Genehmigungsverfahren erforderlichen Teilzonenplan und den Planungsbericht auszuarbeiten.*
 - 3. Die für das vereinfachte Verfahren erforderlichen Unterschriften seien vom gesuchstellenden Grundeigentümer einzuholen.*
 - 4. Die Kosten für dieses Verfahren seien vom Gesuchsteller zu übernehmen*

Beilage: - *Entwurf Teilzonenplan*

Aus dem Protokollauszug geht im Weiteren hervor, dass der Gemeinderat an der Beratung vom 16. Juni 2015 die Auswirkungen der Umzonung für das Grundstück Nr. 0002 bzw. den Ausnützungstransfer erörtert hat. Dabei wurde festgehalten, dass *an Zonenzugehörigkeiten*

bzw. an die Zustimmung zur Umzonungen keine Bedingungen seitens der Gemeinde geknüpft werden können. Darauf beschloss der Gemeinderat C.:

1. Dem Gesuch um Umzonung im geringfügigen Verfahren wird entsprochen.
2. Das Planungsbüro F. wird beauftragt, den für das Genehmigungsverfahren erforderlichen Teilzonenplan und den Planungsbericht auszuarbeiten
3. Die für das vereinfachte Verfahren erforderlichen Unterschriften sind vom gesuchstellenden Grundeigentümer einzuholen.
4. Die Kosten für dieses Verfahren sind vom Gesuchsteller zu übernehmen.

3.5 Umstritten ist, ob dieser Beschluss als rechtskonformer Erlass einer geringfügigen Teilzonenplanänderung im Sinn von Art. 52 Abs. 2 aBauG qualifiziert werden kann oder nicht.

Dagegen spricht zum einen der Wortlaut des Beschlusses, wonach an der Sitzung vom 16. Juni 2015 dem Gesuch des Beschwerdeführers um Umzonung *im geringfügigen Verfahren* entsprochen und das Planungsbüro am 16. Juni 2015 erst damit *beauftragt* wurde, den *Teilzonenplan und den Planungsbericht auszuarbeiten*. Einem am 16. Juni 2015 erfolgten Erlass des Teilzonenplans steht im Weiteren entgegen, dass auf dem Genehmigungs-exemplar das Plandatum 2. November 2015 vermerkt ist. Gegen einen Beschluss im Sinne von Art. 52 Abs. 2 aBauG spricht auch, dass sowohl die Planungskommission C. gemäss Protokollauszug vom 29. Oktober 2015 (act. 11.58.2) als auch das beauftragte Planungsbüro gemäss S. 5 des Planungsberichts (act. 29.13.3/2) davon ausgingen, dass der Gemeinderat nochmals separat über eine Beschlussfassung zum Erlass des Teilzonenplans D. beraten werde. Diese Umstände könnten darauf hindeuten, dass der Beschluss vom 16. Juni 2015 nicht als Erlass einer Teilzonenplanänderung im Sinne von Art. 52 Abs. 2 aBauG zu qualifizieren ist.

Für eine Qualifikation des Beschlusses vom 16. Juni 2015 als Erlass einer Teilzonenplanänderung sprechen hingegen folgende Umstände: Aus dem Protokollauszug geht hervor, dass *dem Gesuch um Umzonung im geringfügigen Verfahren entsprochen* wurde. Aufgrund der einleitenden Bemerkung im Antrag der Planungskommission wurden die Voraussetzungen von Art. 52 Abs. 3 aBauG *für die Durchführung des geringfügigen Verfahrens* an der Beratung offenbar als gegeben eingestuft und im Folgenden nicht mehr weiter erörtert. Der Protokollauszug belegt im Weiteren, dass sich der Gemeinderat inhaltlich mit dem Gesuch des Beschwerdeführers, dem Antrag der Planungskommission sowie dem Entwurf des Teilzonenplans vom 27. Mai 2015 und damit materiell mit der Umzonung der Parzelle Nr. 0001 in die Wohnzone auseinandergesetzt hat. Dies lässt sich insbesondere aus der protokollierten Passage ableiten, wonach an die Zustimmung *zu Umzonungen keine Bedingungen seitens der Gemeinde geknüpft werden können*. Zudem wurde in Ziff. 4 des Be-

schlusses vom 16. Juni 2016 bereits entschieden, dem Gesuchsteller und Beschwerdeführer die Kosten des Umzonungsverfahrens aufzuerlegen (vgl. dazu Art. 90 Abs. 3 BauG, wonach *die Kosten der Sondernutzungspläne und Teilzonenpläne* zulasten jener Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer gehen, denen dadurch *Vorteile* erwachsen). Dies erschiene nicht als nachvollziehbar, wenn der Gemeinderat am 16. Juni 2015 über die vom Beschwerdeführer beantragte Zonenplanänderung noch keinen definitiven Beschluss gefasst hätte und lediglich beschlossen hätte, dafür das geringfügige Verfahren durchzuführen. Auch die Aufforderung an den Beschwerdeführer in Ziff. 3 des Beschlusses betreffend das Einholen der Unterschriften deutet darauf hin, dass der Teilzonenplan D., Parzelle Nr. 0001 bereits beschlossene Sache war. In Ziff. 2 des Beschlusses ist diesbezüglich kein Widerspruch erkennbar, wurde doch das Planungsbüro F. damit beauftragt, den für das *Genehmigungsverfahren* erforderlichen Teilzonenplan und den Planungsbericht auszuarbeiten. Gemäss Art. 52 Abs. 2 BauG ist jedoch nicht der Gemeinderat sondern das Departement Bau und Volkswirtschaft *für Genehmigungen von Zonenplanänderungen im geringfügigen Verfahren zuständig*. Aus dem Beschlussdispositiv vom 16. Juni 2015 ergeben sich daher keine Anhaltspunkte, dass der Gemeinderat beabsichtigt hat, nach Vorliegen der Genehmigungsexemplare nachträglich noch einmal separat über die Teilzonenplanänderung zu entscheiden. Dazu kommt, dass das Planungsbüro nach dem 16. Juni 2015 offenkundig keinen veränderten Teilzonenplan ausgearbeitet hat, sondern dass der Plan vom 2. November 2015 exakt dem Entwurf vom 27. Mai 2015 entspricht, welcher dem Gemeinderat aktenkundig bei der Beschlussfassung am 16. Juni 2015 vorlag. Das Genehmigungsexemplar vom 2. November 2015 stellt damit mit Ausnahme der nachträglich eingeholten Unterschriften nichts anderes als die am 16. Juni 2015 beschlossene Umzonung dar. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die dem Gemeinderat untergeordnete Planungskommission gemäss internem Protokollauszug vom 29. Oktober 2015 (act. 11.58.2) offenbar die Meinung vertrat, dass der Gemeinderat nochmals über eine Beschlussfassung beraten werde, zumal kein entsprechender Antrag an den für Planerlasse zuständigen Gemeinderat in den Akten vorliegt. Dies gilt ebenfalls für das aufgezeigte Verfahren auf S. 5 des Planungsberichts (act. 29.13.3/2), was eher auf ein Missverständnis zwischen dem beauftragtem Planungsbüro und dem Gemeinderat hindeutet. Dadurch wurde der Beschluss vom 16. Juni 2016 nicht nachträglich inexistent bzw. zum „Nichtbeschluss“. Dass der Gemeinderat selbst immer davon ausging, den Teilzonenplan am 16. Juni 2015 rechtskonform nach Art. 52 Abs. 2 aBauG erlassen zu haben, ergibt sich im Übrigen aus dem Überweisungsschreiben vom 7. Dezember 2015 an das Departement Bau und Volkswirtschaft (act. 2.3) und den Stellungnahmen im Rekursverfahren vom 13. September 2016 (act. 11.13.2) und 26. Oktober 2017 (act. 11.22.1).

- 3.6 In Würdigung dieser Umstände kommt das Obergericht zum Schluss, dass der Gemeinderat am 16. Juni 2015 dem Gesuch des Beschwerdeführers um Umzonung der Parzelle Nr. 0001 entsprochen und die geringfügige Zonenplanänderung erlassen hat unter dem Vorbehalt, dass vor der Genehmigung die nach Art. 52 Abs. 1 aBauG erforderlichen Unterschriften eingeholt werden und der Planungsbericht erstellt wird. Da diese Planunterlagen vor der Genehmigung vorlagen, ist der Beschluss des Gemeinderats vom 16. Juni 2015 als gültiger Erlassbeschluss im Sinne von Art. 52 Abs. 2 aBauG zu qualifizieren. Insofern ist nicht zu beanstanden, dass auf dem Genehmigungsexemplar vom 2. November 2015 die am 16. Juni 2015 beschlossene Zonenplanänderung beurkundet ist, zumal unbestrittenermassen an keinem anderen Datum eine Beschlussfassung über den Teilzonenplan D. erfolgte und vom Gemeinderat offenkundig nicht das vom externen Planungsbüro gesetzte Plandatum vom 2. November 2015 sondern der Beschluss vom 16. Juni 2015 beurkundet wurde. Von Gesetzes wegen ist im Übrigen nicht vorgesehen, dass Nutzungspläne nebst dem Datum des Erlasses und der Genehmigung auch noch ein separates durch das beauftragte Planungsbüro gesetztes Plandatum aufweisen müssen, was ein solches mangels rechtlicher Relevanz als überflüssig erscheinen lässt. Verbindlich ist erst das Datum der Genehmigung, da Nutzungspläne nach Eintritt der Rechtskraft des Genehmigungsentscheides in Kraft treten (Art. 50 BauG). Infolgedessen kann der Vorinstanz darin nicht gefolgt werden, dass die Genehmigung vom 4. Januar 2016 auf einer Falschbeurkundung einer rechtlich erheblichen Tatsache beruht.
- 3.7 Dem Gemeinderat ist jedoch anzulasten, dass der Teilzonenplan D., Parzelle Nr. 0001, hinsichtlich seines Zustandekommens nicht in allen Teilen den diesbezüglichen geltenden verfahrensrechtlichen Vorgaben von Art. 52 aBauG entsprochen hat. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Planungsbericht im Gegensatz zu den Zonenvorschriften des Baureglements nicht Bestandteil des Nutzungsplans bildet und sich dieser nur an die Genehmigungsbehörde richtet (AEMISEGGER/KISSLING in: Aemisegger/Moor/Ruch/-Tschannen, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, N. 52 zu den Vorbemerkungen). Bundesrechtlich vorgeschrieben ist lediglich, dass er vor dem Entscheid über die Genehmigung vorzuliegen hat (RUCH in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, a.a.O. N. 15 zu Art. 26). Im kantonalen Recht ist denn auch nicht vorgesehen, dass der Planungsbericht zusammen mit dem Nutzungsplan vom Gemeinderat erlassen werden bzw. zwingend bereits zum Zeitpunkt des Erlassbeschlusses vorliegen muss. Im vorliegenden Fall geht im Weiteren aus dem Planungsbericht (act. 29.13.3/2) hervor, dass dieser mit dem Gesuch des Beschwerdeführers und dem Antrag der Planungskommission im Einklang steht, welche dem Gemeinderat am 16. Juni 2015 vorlagen. Aufgrund des Vorprüfungsberichts des Planungsamts wurde der Planungsbericht zusätzlich zuhanden der Genehmigungsbehörde mit Hinweisen zum kommunalen Richtplan und der Absichtserklärung

des Beschwerdeführers betreffend die Erhaltung des Gebäudes Assek. Nr. 0003 ergänzt. Der Planungsbericht enthält damit keine Änderungen oder neue entscheidrelevante Tatsachen, welche zwingend eine zweite Beschlussfassung des Gemeinderats über die Zonenplanänderung erfordert hätten. Was den Vorprüfungsbericht des Planungsamts vom 19. August 2015 (act. 28) anbelangt, gilt es festzuhalten, dass aufgrund des Gesetzeswortlauts von Art. 45 BauG und Art. 52 aBauG bei Teilzonenplänen, welche im geringfügigen Verfahren ohne öffentliche Auflage erlassen wurden, eine Vorprüfung nicht zwingend vorgeschrieben war. Insbesondere war nicht definiert, welche Behörde für Vorprüfungen im geringfügigen Verfahren zuständig war (vgl. dagegen Art. 52 Abs. 2 des geltenden Baugesetzes, gemäss welchem geringfügige Änderungen explizit dem Amt für Raum und Wald zur Vorprüfung einzureichen sind). Da zudem vor der Genehmigung die unterschriebene Zustimmung der Anstösser vorlag und Einsprachen ausblieben, bestand für den Gemeinderat weder ein zwingender Grund, den Beschluss vom 16. Juni 2015 über den Erlass des Teilzonenplans D. zu widerrufen noch diesen formell nochmals zu bestätigen. Zum Zeitpunkt der Überweisung an den Beigeladenen 2 am 7. Dezember 2015 (act. 2.3) waren alle notwendigen Planunterlagen zuhanden der Genehmigungsbehörde vorhanden.

3.8 Insgesamt fehlt es den festgestellten Verfahrensmängeln damit an der erforderlichen Schwere, damit diese im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Nichtigkeit des Genehmigungsentscheids führen könnten. Im Weiteren waren die Mängel auch nicht ohne Weiteres ersichtlich, zumal dem vom Erlassdatum abweichenden vom externen Planungsbüro gesetztem Plandatum keine rechtliche Relevanz zukommt. Damit steht fest, dass die Vorinstanz zu Unrecht die Nichtigkeit des Genehmigungsentscheids vom 4. Januar 2016 festgestellt hat, soweit sie diese mit schwerwiegenden Verfahrensfehlern bei dessen Erlass begründete. Im Folgenden ist jedoch von Amtes wegen zu prüfen, ob andere Umstände vorliegen, welche den Teilzonenplan D. als nichtig erscheinen lassen.

4. Nach Art. 33 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) werden Nutzungspläne – öffentlich aufgelegt. Das kantonale Recht gewährleistet die Legitimation mindestens im gleichen Umfang wie für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht (Art. 33 Abs. 2 lit. a RPG). Gemäss Art. 4 Abs. 1 RPG unterrichten die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen nach diesem Gesetz. Sie sorgen dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann (Abs. 2). Diese Bestimmung deckt sich weitgehend mit Art. 6 Abs. 1 und 2 BauG. Nach Art. 6 Abs. 3 BauG regeln die Gemeinden Information und Mitwirkung bei der kommunalen Nutzungs- und Richtplanung in ihren Reglementen. Gemäss Art. 4 Abs. 2 des kommunalen Baureglementes (BauR) kann zu den Planungsarbeiten je-

dermann Vorschläge und Anregungen einreichen. Der Gemeinderat nimmt dazu spätestens vor der öffentlichen Auflage einzeln und gesamthaft Stellung.

- 4.1 Die Vorinstanz hält in der Vernehmlassung vom 11. November 2019 (act. 10) im Sinne einer nachträglichen Begründung fest, dass die Praxis schon unter altem Recht dazu tendiert habe, auch bei geringfügigen Änderungen an Nutzungsplänen eine öffentliche Auflage durchzuführen, wie dies bundesrechtlich vorgeschrieben sei. Nur so hätten die Gemeinden sicherstellen können, dass sämtliche nach Art. 111 BauG zur Einsprache gegen den Plan Legitimierten hätten ihre Mitwirkungsrechte wahrnehmen können. Werde ein Nutzungsplan überhaupt nicht öffentlich bekannt gemacht, führe dies zu Nichtigkeit der Planfestsetzung. Der Beschwerdeführer wendet dagegen in der Replik (act. 13) ein, dass nach bis zum 31.12.2017 (recte: 31.12.2018) anwendbarem Recht keine öffentliche Auflage erforderlich gewesen sei. Nach neuem Recht gestalte sich das Verfahren mit zwingender öffentlicher Auflage zweifellos risikoreicher und langwieriger. Sollte tatsächlich nochmals ein Teilzonenplanverfahren durchlaufen werden, hätte dies ganz wesentlich die Vorinstanz infolge der über Gebühr langen Verfahrensdauer zu verantworten.
- 4.2 Das Bundesgericht hält in konstanter Rechtsprechung fest, dass Nutzungspläne, bei welchen die bundesrechtlichen Anforderungen nach Art. 33 Abs. 1 und 2 RPG nicht eingehalten wurden, als nichtig einzustufen sind (vgl. dazu BGE 114 Ib 28 E. 2a (Pra 1988 Nr. 194); BGE 116 Ia 215 E. 2b; Urteil des Bundesgerichts 1C_450/2015 vom 19. April 2017 E. 3.3). Auch die hF.schende Lehre geht davon aus, dass eine gänzlich unterbliebene öffentliche Bekanntmachung zu Nichtigkeit der Planfestsetzung führt (AEMISEGGER/HAAG, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, 2020, N. 36 zu Art. 33 RPG; Daniela ThurnhF. in: Griffel/Liniger/Rausch/ThurnhF. [Hrsg.], Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, 2016, N. 8.11; WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, N. 12 zu Art. 33 RPG). Dies ist ein unmittelbarer Ausfluss des Prinzips der derogatorischen Kraft des Bundesrechts, welches in Art. 49 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV, SR 100) verankert ist (Bernhard Waldmann in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar zu Bundesverfassung, 2015, N. 23 zu Art. 49 BV). Die Nichtigkeit einer Verfügung darf jedoch die Rechtsicherheit nicht ernsthaft gefährden. Im Einzelfall ist eine Abwägung zwischen dem Interesse an der Rechtsicherheit und dem Interesse an der richtigen Rechtsanwendung erforderlich (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, S. 241). Ausschlaggebend ist dabei unter anderem, ob eine Partei im konkreten Einzelfall durch die fehlerhafte - allenfalls nichtige - Verfügung tatsächlich benachteiligt worden ist (WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. I, 2012, Rz. 2634).

4.3 Im vorliegenden Fall ist unbestritten, dass der Teilzonenplan D., Parzelle Nr. 0001, nicht im Sinne von Art. 33 Abs. 1 RPG öffentlich aufgelegt wurde. Im Weiteren ist dabei auch die vorgeschriebene Mitwirkung und Information der Bevölkerung im Sinne von Art. 4 RPG, Art. 6 BauG und Art. 4 BauR unterblieben. Der blosser Hinweis auf die bereits erfolgte Genehmigung im kantonalen Amtsblatt (act. 11.12.2) vermochte diesen Anforderungen nicht zu genügen. Aufgrund der geltenden Rechtsprechung und herrschenden Lehre ist der Teilzonenplan D., Parzelle Nr. 0001, deshalb als nichtig zu betrachten. Der vorliegende Fall zeigt zudem auf, dass zumindest der Beigeladene 1 mangels öffentlicher Auflage einen Rechtsnachteil erlitten hat, da die Vorinstanz aufgrund der verspäteten Eingabe nicht auf dessen Rekurs eingetreten ist, obwohl er gemäss Art. 111 Abs. 1 BauG zum Kreis der Legitimierten zählen würde. Dem stehen die Interessen des Beschwerdeführers gegenüber, welcher aktenkundig erst am 16. Februar 2018 (act. 11.32) in das seit dem 13. Juli 2016 hängige Rekursverfahren einbezogen wurde. Dem Beschwerdeführer ist zudem darin zuzustimmen, dass das Rekursverfahren ohne ersichtlichen Grund über drei Jahre lang gedauert hat, obwohl Rekurse im Anwendungsbereich des Baugesetzes innert sechs Monaten seit Eingang der Eingabe mit Entscheid zu erledigen sind (Art. 63 Abs. 1 der Bauverordnung, BauV, bGS 721.11). Es ist jedoch davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer aufgrund des Einspracheverfahrens gegen sein Bauprojekt Kenntnis über den vorinstanzlichen Rekurs gehabt hat (vgl. den Baugesuchs- und Einspracheentscheid vom 13. Juni 2017, act. 2.2 sowie die Stellungnahme von RA AA. im Baubewilligungsverfahren vom 4. September 2017, act. 11.53/2). Zudem ist die Parzelle Nr. 0002, welche vom Ausnützungstransfer profitieren würde, noch unüberbaut und es liegt diesbezüglich noch keine rechtskräftige Baubewilligung vor. Die vom Beschwerdeführer getätigten Investitionen erscheinen deshalb im vorliegenden Fall von untergeordneter Bedeutung und nicht ohne Weiteres als nutzlos, da es diesem freisteht, am Teilzonenplan festzuhalten und diesen durch die Gemeinde nachträglich öffentlich auflegen zu lassen. In Anbetracht der seit dem 1. Januar 2019 geltenden Regelung von Art. 52 Abs. 2 BauG, wonach in allen Fällen eine öffentliche Auflage durchzuführen ist, ist es auch nicht notwendig, das Verfahren im Sinne des Bundesrechts im kantonalen Recht neu zu ordnen. Die Vorinstanz hat im Übrigen ausgeführt, dass die Praxis schon unter altem Recht dazu tendiert habe, auch bei geringfügigen Änderungen an Nutzungsplänen eine öffentliche Auflage durchzuführen (vgl. dazu auch den Bericht und Antrag des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden zur Teilrevision des Baugesetzes, [RPG-Revision 2012], S. 24 f.). Damit ist nicht davon auszugehen, dass von diesem Urteil eine erhebliche Anzahl weiterer unüberbauter Bauparzellen präjudiziell betroffen wären, welche ohne öffentliche Auflage ein- oder umgezont wurden. Vor diesem Hintergrund sind die Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes des Beschwerdeführers und der Rechtssicherheit nicht stärker zu gewichten, womit im vorliegenden Fall mangels

öffentlicher Auflage die Nichtigkeit des Teilzonenplans D., Parzelle Nr. 0001, festzustellen ist.

5. Zusammenfassend ist damit festzuhalten, dass der Teilzonenplan D., Parzelle Nr. 0001, und die diesem zugrunde liegenden Beschlüsse des Gemeinderats vom 16. Juni 2015 und des Departments Bau und Volkswirtschaft vom 4. Januar 2016 nichtig sind, was im Ergebnis zur Abweisung der Beschwerde führt.
6. Nach Art. 19 Abs. 3 i. V. m. Art. 53 Abs. 1 VRPG ist im Beschwerdeverfahren vor Obergericht gebühren- und kostenpflichtig, wer ganz oder teilweise unterliegt oder auf dessen Rechtsmittel nicht eingetreten wird. Kostenvermindernd ist zu berücksichtigen, dass das Obergericht in dem den gleichen Sachverhalt betreffenden Parallelverfahren O4V 19 35 zum selben Ergebnis gelangt, womit sich der Aufwand reduzieren liess. In Anwendung von Art. 4a des Gesetzes über die Gebühren in Verwaltungssachen (bGS 233.2) wird eine reduzierte Entscheidungsgebühr für die beiden Verfahren auf insgesamt Fr. 4'000.-- und damit auf je Fr. 2'000.-- festgesetzt. Bei der Kostenauflegung ist zu beachten, dass eine geringfügige Zonenplanänderung ohne öffentliche Auflage und damit Art. 52 Abs. 2 aBauG mit dem Bundesrecht nicht vereinbar war, was nicht in der Verantwortung des Beschwerdeführers lag. Es ist zudem offenkundig, dass den Beschwerdeführer an der dreijährigen Dauer des Rekursverfahrens kein Verschulden trifft (wurde er doch erst am 16. Februar 2018 ins Verfahren einbezogen) und der Fall weder in tatsächlicher noch in rechtlicher Hinsicht besondere Schwierigkeiten bot, was bei der Festlegung der Kosten ebenfalls zu berücksichtigen ist (vgl. dazu GRIFFEL, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N. 21 zu § 27c VRG). Diese Umstände rechtfertigen es, die Verfahrenskosten nicht dem Beschwerdeführer aufzuerlegen, sondern diese aus Billigkeitsgründen auf die Staatskasse zu nehmen. Die Gerichtskasse ist anzuweisen, dem Beschwerdeführer den geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'500.-- zurückzuvergüten.
7. Nach Art. 53 Abs. 3 VRPG hat die obsiegende Partei in der Regel Anspruch auf eine Entschädigung für ihre notwendigen Kosten und Auslagen. Die Parteientschädigung geht zu lasten der unterliegenden Partei. Aus Billigkeitsgründen kann sie auch der Staats- oder Gemeindekasse auferlegt werden (Art. 59 i.V.m. Art. 24 Abs. 2 VRPG). Ausgangsgemäss ist dem Entschädigungsbegehren des anwaltlich vertretenen Beigeladenen 1 zu entsprechen. Die Entschädigung setzt sich zusammen aus einem Honorar und den Barauslagen; die Mehrwertsteuer wird als Zuschlag in Rechnung gestellt (Art. 3 der Verordnung über den Anwaltstarif, AT, bGS 145.53). In Verfahren vor dem Obergericht in Verwaltungssachen wird das Honorar pauschal festgelegt (Art. 13 Abs. 1 lit. c AT) und beträgt Fr. 1'000.00 bis

Fr. 10'000.00 (Art. 16 Abs. 1 AT). Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens richtet sich das Honorar nach den besonderen Umständen des Falles. In Betracht fallen namentlich Art und Umfang der Bemühungen, die Schwierigkeiten des Falles sowie die wirtschaftlichen Verhältnisse der Beteiligten (Art. 17 AT). Grundsätzlich kann die mögliche Bandbreite der Honorare unterteilt werden in

- a) einfache, unterdurchschnittlich aufwändige Fälle, in denen ein Honorar von Fr. 1'000.00 bis zu Fr. 4'000.00 zu sprechen ist;
- b) mittlere Fälle, die durchschnittlich schwierige Rechts- und/oder Sachverhaltsfragen betreffen und einen durchschnittlichen Aufwand benötigten, in denen ein Honorar in der Grössenordnung von Fr. 4'000.00 bis Fr. 7'000.00 angemessen erscheint; und
- c) schwierige Fälle sowohl bezüglich Sachverhalts- und/oder Rechtsfragen, in denen überdurchschnittlich umfangreiche Eingaben notwendig waren und umfangreiche Akten zu studieren waren, was ein Honorar von Fr. 7'000.00 bis Fr. 10'000.00, bzw. in aussergewöhnlichen Fällen bis zu Fr. 15'000.00 rechtfertigt.

Vorliegend ist die Entschädigung innerhalb des für die erste Fallgruppe – mit einfachen Rechtsfragen und unterdurchschnittlichem Aufwand – geltenden Rahmens von bis zu Fr. 4'000.-- festzulegen. In Anbetracht der Umstände erscheint den vorliegenden Verhältnissen eine Entschädigung von Fr. 5000.-- für beide Verfahren zusammen als angemessen, plus 4% Barauslagen und 7.7% für die MwSt. (total Fr. 5600.40). Dies führt zu einem Honoraranspruch des Beigeladenen 1 von Fr. 2'800.20 für dieses Beschwerdeverfahren, welcher aus Billigkeitsgründen ebenfalls auf die Staatskasse genommen wird (vgl. dazu Ziff. 6).

Das Obergericht erkennt:

1. Die Beschwerde von A. wird abgewiesen.
2. Es wird festgestellt, dass der Teilzonenplan D., Parzelle Nr. 0001, sowie die zugrunde liegenden Beschlüsse des Gemeinderats C. vom 16. Juni 2015 und des Departements Bau und Volkswirtschaft vom 4. Januar 2016 nichtig sind.
3. Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.-- werden auf die Staatskasse genommen. Die Gerichtskasse hat dem Beschwerdeführer den Kostenvorschuss Fr. 2'500.-- zurückzuerstatten.
4. B. wird eine Parteientschädigung von Fr. 2'800.20 (Barauslagen und Mehrwertsteuer inbegriffen) für das Beschwerdeverfahren zugesprochen, welche auf die Staatskasse genommen wird.
5. **Rechtsmittel:**
Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit der Zustellung Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben werden. Die Zulässigkeit einer solchen Beschwerde richtet sich nach Art. 82 ff. Bundesgerichtsgesetz (BGG, SR 173.110). Die Beschwerde ist beim Schweizerischen Bundesgericht, Avenue du Tribunal fédéral 29, 1000 Lausanne 14, schriftlich einzureichen. Die Beschwerdeschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten; der angefochtene Entscheid sowie die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind - soweit vorhanden - beizulegen (Art. 42 BGG). Die Beschwerde hat in der Regel keine aufschiebende Wirkung (Art. 103 BGG).
6. Zustellung an den Beschwerdeführer über dessen Anwalt, die Vorinstanz, die Beigeladenen 1-3 sowie nach Rechtskraft an die Gerichtskasse.

Im Namen der 4. Abteilung des Obergerichts

Der Obergerichtspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

lic. iur. Ernst Zingg

lic. iur. Daniel Hofmann

versandt am: 31. August 2020