

**Öffentliche Auflage von Planungszonen (Art. 57 Abs. 2 BauG, Art. 33 RPG). Unterbleibt die öffentliche Auflage vollständig, ist die Planfestsetzung nichtig.**

Erwägungen:

**I.**

1. Mit Vertrag vom 21. Februar 2013 mietete die A. AG die Liegenschaft Nr. x (Nanisau). Der Kanton Appenzell I.Rh. als Eigentümer der Liegenschaft stellte der A. AG das Land für die Erstellung von zwei Tennisplätzen (mit der Option eines weiteren Tennisplatzes) und einem Clubhaus zur Verfügung. Die A. AG verpflichtete sich, mindestens zwei Tennisplätze inklusive Clubhaus dem Tennisclub Appenzell oder seinem Rechtsnachfolger während der Vertragsdauer zur Nutzung zu überlassen. Das Mietverhältnis wurde für eine feste Dauer bis 31. Dezember 2030 abgeschlossen. Der Vertrag wurde gemäss Art. 30 Kantonsverfassung am 5. März 2013 von der Standeskommission Appenzell I.Rh. genehmigt und mit Anmeldung vom 15. März 2013 im Grundbuch vorge-merkt.
2. Mit öffentlicher Bekanntmachung vom 9. Juli 2015 im Appenzeller Volksfreund erliess der Bezirksrat Schwende eine Planungszone für die Parz. x (Sportzone Liegenschaft Nanisau, Bezirk Schwende).
3. Am 4. August 2015 erhob der Rechtsvertreter der A. AG Einsprache gegen die Planungszone. Die Standeskommission wies die Einsprache mit Entscheid vom 3. November 2015 (Prot. Nr. 1118) ab.
4. Gegen den Entscheid der Standeskommission erhob der Rechtsvertreter der A. AG (folgend: Beschwerdeführerin) am 21. Dezember 2015 Beschwerde mit dem Antrag, der Entscheid der Standeskommission vom 3. November 2015 (Nr. 1118) sei aufzuheben und die vom Bezirksrat Schwende am 9. Juli 2015 erlassene Planungszone für die Parzelle Nr. x. (Sportzone Liegenschaft Nanisau, Bezirk Schwende) sei aufzuheben.

(...)

**III.**

1. Die Beschwerdeführerin rügt im Wesentlichen, dass die Standeskommission dem Bezirk Schwende mehrere Verfahrensfehler vorhalte, diese Unzulänglichkeiten aber heile, um die Planungszone nicht bereits aus formellen Gründen aufheben zu müssen. Diese Vorgehensweise widerspiegeln die Absicht der Standeskommission, zusammen mit dem Bezirk Schwende in einer politischen Angelegenheit am gleichen Strick zu ziehen. Dadurch seien die juristischen Überlegungen eindeutig ausser Acht gelassen worden und die Standeskommission habe sich ausschliesslich der politischen Zielsetzung und nicht von der herrschenden Lehre und Rechtsprechung leiten lassen. Die Standeskommission sei eine schlechte Ratgeberin, wenn sie den Bezirken den Rat-schlag erteile, der Entzug der aufschiebenden Wirkung solle nicht ausdrücklich verfügt werden und eine nach Bundesrecht unmissverständlich vorgeschriebene öffentliche Auflage dürfe nicht zur Aufhebung einer Planungsmassnahme führen, weil dies einem überspitzten Formalismus gleichkäme. Der Vorwurf der fehlenden öffentlichen Auflage der Planungszone nach Art. 57 Abs. 2 BauG bleibe aber im Raum und das Verwaltungsgericht sei anzuhalten, diese Frage zu prüfen und eine Aufhebung bereits aus formellen Gründen ins Auge zu fassen.

2. Die Standeskommission äussert sich in ihrer Vernehmlassung nicht zu diesem Thema. Jedoch hat sie sich dazu eingehend in ihrem Rekursentscheid geäussert. Darin führt sie aus, dass der Bezirksrat die Planungszone zwar amtlich ausgeschrieben, sie aber nicht öffentlich aufgelegt habe. Die öffentliche Auflage einer Planungszone sei nicht nur wegen Art. 57 Abs. 2 BauG vorzunehmen. Sie sei bereits nach Bundesrecht vorgeschrieben. Die Kantone hätten sich nämlich bei der Regelung des Verfahrens grundsätzlich an die für Nutzungspläne geltenden Vorgaben des Bundesrechts zu halten, und diese seien nach Art. 33 Abs. 1 RPG öffentlich aufzulegen. Der Einwand des Finanzdepartements, die Planungszone sei nicht öffentlich aufgelegt worden, führe aber im vorliegenden Fall nicht bereits zur Aufhebung der Planungszone. Überspitzter Formalismus als besondere Form der Rechtsverweigerung liege unter anderem vor, wenn für ein Verfahren rigorose Formvorschriften aufgestellt würden, ohne dass die Strenge sachlich gerechtfertigt wäre oder wenn die Behörde formelle Vorschriften mit übertriebener Schärfe handhabe. Das Gesetz verlange die öffentliche Auflage von Planungszonen. Die Auflage solle dem Einzelnen ermöglichen, sich ein Bild über die Ausdehnung und die Begründung der Planungszone zu machen. Der Bezirksrat Schwende habe in der amtlichen Bekanntmachung festgehalten, dass er eine Planungszone für die Parzelle Nr. 104 (Bezirk Schwende) erlasse. Die amtliche Bekanntmachung habe auch eine Begründung der Planungszone enthalten. Aus der amtlichen Bekanntmachung gehe damit ausreichend klar hervor, welche Flächen der Bezirksrat mit einer Planungszone belegen wolle. Es sei daher vertretbar, dass der Bezirksrat Schwende darauf verzichtet habe, die räumliche Ausdehnung der Planungszone in einem Plan darzustellen und den Plan öffentlich aufzulegen. Die Planungszone wegen der unterlassenen Auflage aufzuheben, erscheine als überspitzt formalistisch.
3.
  - 3.1. Gemäss kantonaler Vorschrift sind Planungszonen amtlich auszuschreiben und anschliessend durch die zuständige Behörde während 30 Tagen öffentlich aufzulegen (Art. 57 Abs. 2 Baugesetz, BauG).

Eine Planungszone ist keine Zonenart, sondern ein Instrument zur Sicherung künftiger Nutzungspläne oder Nutzungsplanänderungen. Somit stellt eine Planungszone eine vorsorgliche Massnahme dar (vgl. Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 27 N 7). Die Rechtsnatur der Planungszone ist in der Literatur und Rechtsprechung umstritten, hingegen ist man sich einig, dass das Verfahren zum Erlass einer Planungszone demjenigen für Nutzungspläne entspricht (vgl. BGE 105 Ia 109; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 27 N 9 und 32; Ruch, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich Basel Genf 2010, Art. 27 N 22 mit weiteren Verweisen).

Gemäss Art. 33 RPG werden Nutzungspläne - und damit auch Planungszonen - öffentlich aufgelegt. Öffentlich aufzulegen sind die kartographisch dargestellten Nutzungspläne und die zum Plan gehörenden Vorschriften (vgl. Aemisegger/Haag, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich Basel Genf 2010, Art. 33 N 24; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 33 N 5). Mit der öffentlichen Auflage wird die Publizität der Pläne sichergestellt und die Auflage bildet die Grundlage für die Gewährung des rechtlichen Gehörs im nachfolgenden Rechtsmittelverfahren (vgl. Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 33 N 8 und 11). Um als Anknüpfungspunkt im Rechtsmittelverfahren zu dienen, müssen die aufgelegten Pläne klar und vollständig sein (vgl. Aemisegger/Haag, a.a.O., Art. 33 N 25).

Die Ausscheidung einer Planungszone bewirkt eine öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkung und ist mit Art 26 BV (Eigentumsgarantie) nur vereinbar, wenn unter ande-

rem ein öffentliches Interesse, somit eine begründete Planungsabsicht für die entsprechende Parzelle, und Verhältnismässigkeit besteht (vgl. Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 27 N 10 ff.). Auch ist die Planbeständigkeit gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG zu beachten: Eine Planungszone steht dann mit der Rechtssicherheit in Widerspruch, wenn eine blosser Überprüfung der bisherigen Zonenordnung ausgeschlossen werden müsste, weil die Nutzungsvorschrift gerade erst den bestehenden Verhältnissen angepasst worden ist oder sich seit deren Erlass keinerlei Änderungen ergeben haben, die sich für die Raumplanung überhaupt als erheblich erweisen könnten (vgl. Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 27 N 24). Diese Voraussetzungen einer Planungszone (öffentliche Interesse, Verhältnismässigkeit, erhebliche Änderung gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG) sind in der amtlichen Bekanntmachung bzw. öffentlichen Auflage zu erwähnen. So ist die Begründungspflicht der Planungszone zwingende Voraussetzung, damit der Einzelne das rechtliche Gehör angemessen wahrnehmen kann. Somit kann auch der Rechtsweg erst durch die Auflage und damit mit der Bereitstellung sämtlicher Informationen, die zur Wahrung des rechtlichen Gehörs notwendig sind, eröffnet werden (vgl. dazu Aemisegger/Haag, a.a.O., Art. 33 N 24 ff.; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 33 N 10 f.).

Nichtigkeit liegt nach den allgemeinen Grundsätzen vor, wenn der Mangel besonders schwer wiegt, wenn er offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und wenn zudem die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird. Unterbleibt die öffentliche Auflage vollständig, obwohl dazu eine Pflicht besteht, hat dies Nichtigkeit der Planfestsetzung zur Folge. Diese Nichtigkeit ergibt sich daraus, dass mit der Auflage gemäss Art. 33 Abs. 1 RPG der Rechtsweg überhaupt erst eröffnet wird. Unterbleibt diese Auflage, wurde dieser Rechtsweg nicht eröffnet (vgl. Häuptli, in: Baumann/van den Bergh/Gossweiler/Häuptli-Schwaller/Sommerhalder Forrester [Hrsg.], Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 24 N 25 mit weiteren Verweisen; Aemisegger/Haag, a.a.O., Art. 33 N 31).

- 3.2. Der Bezirksrat Schwende hat die Planungszone im Appenzeller Volksfreund einmalig am 9. Juli 2015 mittels Inserat amtlich bekannt gemacht, jedoch während der Auflagefrist nicht öffentlich aufgelegt. Dementsprechend wurde auch nie ein Plan für die öffentliche Auflage erstellt. Unterbleibt die Auflage hingegen vollständig, liegt ein schwerwiegender Verfahrensfehler vor, da der Rechtsweg nie eröffnet wurde. Zudem besteht sowohl nach Art. 57 Abs. 2 BauG als auch nach Art. 33 RPG eine ausdrückliche und klare Pflicht zur Auflage, womit der Mangel offensichtlich und leicht erkennbar ist. Schliesslich ist die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet.

Es ist weder überspitzt formalistisch, wie dies die Vorinstanz angenommen hat, die öffentliche Auflage zu verlangen, noch kann das Fehlen der öffentlichen Auflage später geheilt werden. Die öffentliche Auflage bildet Ausgangspunkt für die Gewährung des rechtlichen Gehörs. Interessierte Bürgerinnen und Bürger müssen die Möglichkeit erhalten, Einblick in die entsprechenden Pläne und Unterlagen nehmen zu können, um allenfalls den Rechtsweg zu beschreiten. Entgegen der Ansicht der Standeskommission kann sich mit dem Erlass der Planungszone auf nur eine Parzelle nicht jedermann ein Bild über die Ausdehnung machen, ohne zusätzlich weitere Informationen einholen zu müssen. Den wenigsten Bürgern wird bei Nennung einer Parzellenummer klar sein, welches genau begrenzte Gebiet nun gemeint ist. Diesem Umstand kommt vorliegend besondere Bedeutung zu, gehören doch zur sogenannten „Sportzone Nansau“ zwei Grundstücke, nämlich die Parz.Nr. 103 und 104, wobei die Planungszone lediglich auf die Parz.Nr. 104 erlassen wurde. Insofern ist ein Plan unerlässlich, um dem Einzelnen die Möglichkeit zu geben, sich während der Auflage über die exakte Ausdehnung zu informieren.

- 3.3. Zu Recht stellt die Standeskommission fest, dass die Auflage dem Einzelnen ermöglichen solle, sich ein Bild über die Begründung der Planungszone zu machen, die Planungsabsicht in der öffentlichen Bekanntmachung jedoch nur vage umrissen und die Begründung des Bezirkrates Schwende tatsächlich dürftig sei und für sich allein genommen den Anforderungen nicht genüge.
- 3.4. Hingegen ist der Standeskommission nicht zu folgen, wenn sie sagt, die Planungsabsicht ergebe sich hinreichend aus der betreffend Sportstättenplanung vorgängig erfolgten öffentlichen Diskussion und der Thematisierung in der Presse. Die Planungsabsicht für die Parz. Nr. 104, Bezirk Schwende, muss klar aus der öffentlichen Auflage hervorgehen. Der Bezirksrat Schwende begründete hingegen in der öffentlichen Bekanntmachung die Planungszone nur damit, dass im Zusammenhang mit der Sportstättenplanung im inneren Landesteil von Appenzell I.Rh. eine Gesamtbetrachtung der Bedürfnisse gemacht und eine konzentrierte Realisierung von Sportanlagen auf der Liegenschaft Schaies angestrebt würde. Ob eine Sportzone Nanisau – im bestehenden Ausmass – danach immer noch nötig sei, müsse sich zeigen. Andernfalls müsse zum gegebenen Zeitpunkt eine Umzonung der Liegenschaft Nanisau in die Landwirtschaftszone in Betracht gezogen werden. Eine konkrete Planungsabsicht bezüglich Parz. Nr. 104 geht daraus nicht hervor.

Durch die gänzlich unterbliebene öffentliche Auflage hat der Bezirksrat Schwende die kantonale Verfahrensregelung in Art. 57 Abs. 2 BauG und die bundesrechtliche Minimalgarantie von Art. 33 RPG verletzt. Die vom Bezirksrat Schwende erlassene Planungszone ist aufgrund der fehlenden öffentlichen Auflage nichtig und der Entscheid der Standeskommission ist daher aufzuheben.

(...)

Kantonsgericht Appenzell I.Rh., Verwaltungsgericht,  
Entscheid V 19-2015 vom 12. Mai 2016