

BGer 1C_164/2024 vom 13. Februar 2025

Bundesgericht, 2025-02-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_164_2024

FR: TF 1C_164/2024 du 13 février 2025

IT: TF 1C_164/2024 del 13 febbraio 2025

Erwägungen

E. 1

Die beiden Beschwerdeverfahren stehen in einem engen sachlichen Zusammenhang, da sie dieselbe von der Baudirektion des Kantons Nidwalden erlassene Planungszone auf dem Gebiet der Gemeinde Emmetten zum Gegenstand haben. In beiden, vom gleichen Rechtsvertreter verfassten Eingaben werden im Wesentlichen dieselben Rügen erhoben. Vor diesem Hintergrund erweist es sich als zweckmässig, die beiden Verfahren zu vereinigen.

E. 2

Angefochten sind zwei kantonale letztinstanzliche Endentscheide betreffend eine Planungszone. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen; ein gesetzlicher Ausnahmegrund liegt nicht vor (Art. 82 lit. a, Art. 83, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG ; Urteil 1C_530/2021 vom 23. August 2022 E. 1.1).

Die Beschwerdeführenden im Verfahren 1C_164/2024 bilden eine Erbengemeinschaft, in deren Gesamteigentum sich eine Liegenschaft befindet, die teils von der streitigen Planungszone erfasst wird. Der Beschwerdeführer im Verfahren 1C_168/2024 ist ebenfalls Eigentümer einer von der Planungszone betroffenen Parzelle. Die Beschwerdeführenden sind mit ihren Anträgen im vorinstanzlichen Verfahren unterlegen und haben ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der angefochtenen Entscheide (Art. 89 Abs. 1 BGG). Dies gilt trotz der zeitlichen Befristung der Planungszone bis November 2024, da sie zwischenzeitlich um zwei Jahre verlängert wurde, wie dem Geoportal des Kantons Nidwalden entnommen werden kann (zur Notorietät von Informationen aus dem Internet, denen ein offizieller Anstrich anhaftet: BGE 149 I 91 E. 3.4; Urteil 1C_581/2023 vom 5. Dezember 2024 E. 2.3.1 mit weiteren Hinweisen). Bei der Beurteilung, ob die Sachentscheidsvoraussetzungen zum Zeitpunkt seines Urteils erfüllt sind, kann das Bundesgericht Tatsachen berücksichtigen, die nach dem angefochtenen Entscheid eingetreten sind; dabei handelt es sich um eine Ausnahme vom Novenverbot gemäss Art. 99 Abs. 1 BGG (vgl. BGE 145 III 422 E. 5.2; 137 III 614 E. 3.2.1; 136 II 497 E. 3.3; je mit Hinweisen). Das Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführenden ist demzufolge weiterhin aktuell.

Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt und geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerden ist einzutreten.

E. 3

Müssen Nutzungspläne angepasst werden oder liegen noch keine vor, so kann die zuständige Behörde gemäss Art. 27 RPG (SR 700) für genau bezeichnete Gebiete für längstens fünf Jahre Planungszone bestimmen, wobei das kantonale Recht eine Verlängerung vorsehen kann. Innerhalb der Planungszone darf nichts unternommen

werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte. Planungszonen bezwecken die Sicherung der Planungs- und Entscheidungsfreiheit der Planungsbehörden. Künftigen Nutzungsplänen und -vorschriften wird durch den Erlass einer Planungszone eine negative Vorwirkung zuerkannt, indem Baubewilligungen nur noch erteilt werden dürfen, wenn dadurch die vorgesehene Neuordnung nicht erschwert wird (vgl. BGE 146 II 289 E. 5.1 ; 136 I 142 E. 3.2; Urteil 1C_581/2023 vom 5. Dezember 2024 E. 4.5.2; teils mit weiteren Hinweisen). Die daraus resultierende Eigentumsbeschränkung ist mit Art. 26 BV nur vereinbar, wenn sie im Sinne von Art. 36 BV auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (vgl. BGE 113 Ia 362 E. 2 mit Hinweisen). Das Bundesgericht überprüft dies - eine hinreichend begründete Rüge vorausgesetzt (Art. 106 Abs. 2 BGG) - grundsätzlich frei, auferlegt sich jedoch Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen Behörden besser kennen und überblicken (Urteil 1C_530/2021 vom 23. August 2022 E. 5.2 mit Hinweis).

Im Nidwaldner Recht ist die Planungszone in den Art. 43 ff. des Gesetzes des Kantons Nidwalden vom 21. Mai 2014 über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz, PBG/NW; NG 611.1) verankert. Gemäss Art. 44 Abs. 1 PBG /NW können Planungszonen für längstens drei Jahre festgelegt werden; ihre Geltungsdauer kann um höchstens zwei Jahre verlängert werden. Zuständig für den Erlass einer Planungszone ist nach dem kantonalen Recht (Art. 45 Abs. 1 PBG /NW) der Gemeinderat, wenn die Planungszone aufgrund der kommunalen Planung erforderlich ist (Ziff. 1), bzw. die Direktion, wenn die Planungszone aufgrund der kantonalen Planung erforderlich ist oder der Gemeinderat offensichtlich notwendige Planungszonen nicht festlegt (Ziff. 2).

E. 4

Die Beschwerdeführenden rügen eine willkürliche Anwendung der kantonalen Bestimmungen zur Planungszone sowie eine Verletzung von Art. 27 Abs. 2 RPG und Art. 36 Abs. 1 BV .

E. 4.1

Willkür in der Rechtsanwendung im Sinne von Art. 9 BV liegt nach konstanter Praxis vor, wenn der angefochtene 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 148 II 106 E. 4.6.1; 146 II 111 E. 5.1.1 ; 144 I 113 E. 7.1; je mit Hinweisen).

E. 4.2

Die Vorinstanz hält zusammengefasst und soweit für den vorliegenden Rechtsstreit interessierend fest, die Gemeinde Emmetten verfüge seit der Revision des Raumplanungsrechts des Bundes unstrittig über zu grosse Bauzonen, womit sie nach Art. 15 Abs. 2 RPG und dem kantonalen Richtplan verpflichtet sei, ihre Bauzonen zu reduzieren. Die Gemeindeversammlung habe den Anträgen des Gemeinderats am 27. Mai 2021 jedoch nur teilweise entsprochen und einzelne Parzellen - darunter diejenigen der Beschwerdeführenden - von einer Rückzonung ausgenommen. Insgesamt sei die Rückzonung von lediglich 2,21 Hektaren Bauland beschlossen worden, die Rückzonung

weiterer 3,51 Hektaren stehe noch aus. Die aktuell gültige Nutzungsplanung der Gemeinde Emmetten widerspreche somit nach wie vor dem eidgenössischen und dem kantonalen Raumplanungsrecht. Aufgrund der aktuellen Planungs- und Baugesetzgebung sei der Regierungsrat derzeit nicht befugt, die erforderlichen Rückzonungen vorzunehmen. Erst wenn die Anpassungsfrist vom 1. Januar 2025 gemäss Art. 177 Abs. 3 PBG /NW abgelaufen sei, könne der Regierungsrat die nötigen Anpassungen der Nutzungsplanung anstelle der Gemeinde beschliessen. Um sicherzustellen, dass ein Teil der unbebauten Bauzonenflächen weiterhin für die notwendige Bauzonenreduktion zur Verfügung stehe, habe die Baudirektion interveniert und eine kantonale Planungszone über insgesamt 14 Parzellen festgelegt. Es handle sich dabei um Grundstücke oder Grundstückeile, die bereits mit der kommunalen Planungszone von 2015 belegt aber an der Gemeindeversammlung vom Mai 2021 nicht ausgezont worden seien. Da der Gemeinderat selbst unstrittig über dieselben Grundstücke und zu demselben Zweck keine neue Planungszone erlassen könne bzw. eine Verlängerung der kommunalen Planungszone über die Maximaldauer von fünf Jahren nicht zulässig wäre, sei das Eingreifen der Baudirektion mittels Erlass einer kantonalen Planungszone im vorliegenden Fall erforderlich und angezeigt gewesen. Ohne diese Planungszone bestünde die Gefahr, dass die laufende Nutzungsplanrevision durch Bauvorhaben unterlaufen werden könnte. Eine unkoordinierte Bebauung der heute unbebauten Parzellen würde die Einhaltung der Planungsziele und Planungsgrundsätze gemäss RPG und kantonalem Richtplan gefährden. Der Wortlaut von Art. 45 Abs. 1 Ziff. 2 PBG /NW, 1. Teilsatz, beschränke die Zuständigkeit der Baudirektion nicht auf Planungszone, die aufgrund der "kantonalen Nutzungsplanung", sondern allgemein aufgrund der "kantonalen Planung" erforderlich seien, was eine entsprechend weite Auslegung der Bestimmung zulasse. Dass die Baudirektion dabei auch den Aspekt der kommunalen Planungsautonomie zu beachten habe, sei schliesslich im Rahmen der Interessenabwägung zu berücksichtigen, rechtfertige aber keine Einschränkung auf die "kantonale Nutzungsplanung". Eine solche Einschränkung würde zu weit greifen und finde keine Grundlage in Gesetz und Materialien.

Sodann führt die Vorinstanz aus, bei der von der Baudirektion erlassenen Planungszone handle es sich um eine selbständige Sicherungsmassnahme und nicht bloss um eine Verlängerung der kommunalen Planungszone. Es würde Art. 21 Abs. 2 RPG in diametraler Weise widersprechen, wenn die Baudirektion nach Erlass einer kommunalen Planungszone und anschliessender Ablehnung der gemäss Bundesrecht zwingend notwendigen Nutzungsplanrevision durch die Gemeindeversammlung keine eigenständige Plansicherungsmassnahme vornehmen dürfte. Die allenfalls erforderliche direkte Ersatzvornahme nach Art. 177 Abs. 3 PBG /NW könnte durch Bauvorhaben beeinträchtigt und eine bundesrechtskonforme Raumplanung vereitelt werden. Es sei nicht ersichtlich, wie dieser Gefahr mit anderen Mitteln als der kantonalen Planungszone entgegengewirkt werden könne.

E. 4.3

Die Beschwerdeführenden sind der Auffassung, die von der Baudirektion erlassene Planungszone beruhe auf keiner genügenden gesetzlichen Grundlage. Sie machen im Wesentlichen geltend, beide Tatbestandsvarianten von Art. 45 Abs. 1 Ziff. 2 PBG /NW seien nicht erfüllt. Hinsichtlich der ersten Tatbestandsvariante ("aufgrund der kantonalen Planung erforderlich") führen die Beschwerdeführenden aus, der Begriff der "kantonalen Planung" sei unbestimmt und auslegungsbedürftig. Zwar möge es grundsätzlich zutreffen,

dass die Bestimmung insofern auch dem Schutz der kantonalen Richtplanung diene, dies sei für den vorliegenden Fall jedoch nicht von Relevanz. Gemäss dem kantonalen Richtplan seien nämlich die Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen zur genügenden Rückzonung verpflichtet. Vor Ablauf der Frist für die Anpassung der Nutzungsplanung (Art. 177 Abs. 3 PBG /NW) habe der Regierungsrat keine Kompetenz, Massnahmen zur Sicherstellung der kantonalen Richtplanung zu ergreifen, bzw. stelle Art. 45 Abs. 1 Ziff. 2 PBG /NW diesbezüglich keine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage dar. Die vorinstanzliche Auslegung sei offensichtlich unhaltbar. Zur zweiten Tatbestandsvariante ("wenn der Gemeinderat offensichtlich notwendige Planungszonen nicht festlegt") halten die Beschwerdeführenden fest, ein aufsichtsrechtliches Einschreiten sei seiner Natur nach nur dann geboten und zulässig, wenn die untergeordnete Verwaltungsbehörde nicht "spurt". Davon könne im vorliegenden Fall keine Rede sein. Der Gemeinderat Emmetten habe im Jahr 2015 unstrittig eine Planungszone erlassen und diese sogar um die gesetzlich erlaubte Dauer verlängert. Unter diesen Umständen habe für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten der Baudirektion kein Raum bestanden. Daran ändere nichts, dass die Gemeindeversammlung im Frühling 2021 ihre Beschlüsse nicht so gefällt habe, wie es der Kanton mit Blick auf seine Planungsziele gerne gehabt hätte.

E. 5.1

Die aktuell gültige Nutzungsplanung der Gemeinde Emmetten weist gemäss den unwidersprochenen vorinstanzlichen Erwägungen überdimensionierte Bauzonen auf und widerspricht damit dem übergeordneten Raumplanungsrecht. Im März 2020 erlosch die im Jahr 2015 erlassene kommunale Planungszone von Gesetzes wegen. Die vom Gemeinderat beabsichtigten, im Lichte von Art. 15 Abs. 2 RPG und des kantonalen Richtplans notwendigen Rückzonungen wurden mit Beschluss der Gemeindeversammlung vom 27. Mai 2021 teilweise verworfen. Die Teilrevision der Nutzungsplanung der Gemeinde Emmetten konnte in der Folge vom Regierungsrat nicht genehmigt werden. Damit verblieben der Gemeinde Emmetten noch rund dreieinhalb Jahre bis zum Ablauf der Anpassungsfrist vom 1. Januar 2025 gemäss kantonalem Recht (Art. 177 Abs. 1 PBG /NW), wobei der Regierungsrat nach Ablauf der Frist anstelle und auf Kosten der Gemeinde die nötigen Änderungen beschliessen kann (Art. 177 Abs. 3 PBG /NW).

Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht unhaltbar, wenn die Vorinstanz die Erforderlichkeit der vorliegend streitigen Planungszone "aufgrund der kantonalen Planung" im Sinne der ersten Tatbestandsvariante Art. 45 Abs. 1 Ziff. 2 PBG /NW bejahte. Wie die Vorinstanz zu Recht hervorhebt, würde eine unkoordinierte Überbauung der heute unbebauten, für eine Rückzonung infrage kommenden Parzellen die Planungsziele und -grundsätze gemäss RPG und kantonalem Richtplan gefährden. Sie durfte damit im Ergebnis willkürfrei zum Schluss gelangen, bei der bundesrechtlichen Pflicht, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren (Art. 15 Abs. 2 RPG), die zudem im kantonalen Richtplan verankert ist, handle es sich (auch) um eine Planungsabsicht und ein Planungsbedürfnis des Kantons, welche die Baudirektion zum Erlass einer kantonalen Planungszone berechtigen (zu Planungsabsicht und -bedürfnis: BGE 113 Ia 362 E. 2a/bb f.; VICTOR VON SURY, Planungszonen - Auslegeordnung und Analyse, AJP 2023 S. 983). Dies gilt umso mehr, wenn wie im vorliegenden Fall die Kantonsregierung befugt ist, nach Ablauf der Anpassungsfrist anstelle der Gemeinde die notwendigen Anpassungen an den kommunalen Nutzungsplänen zu beschliessen, der Kanton mithin selbst zum Planungsträger mutieren könnte.

E. 5.2

Daran ändert entgegen den Beschwerdeführenden nichts, dass für die Reduktion überdimensionierter Bauzonen im Kanton Nidwalden grundsätzlich die Gemeinden zuständig seien. Bereits die Vorinstanz betonte in ihren Entscheiden die kommunale Planungsautonomie. Die Notwendigkeit einer kantonalen Planungszone ergab sich vorliegend indes gerade deswegen, weil die Gemeinde Emmetten es unterliess, eine mit übergeordnetem Recht konforme Nutzungsplanung zu verabschieden, und gleichzeitig das Ende der Anpassungsfrist gemäss Art. 177 Abs. 1 PBG /NW näherrückte. Hat die Gemeinde die erforderlichen Anpassungen nicht bis zum 1. Januar 2025 vorgenommen, ist der Regierungsrat wie von der Vorinstanz erläutert gestützt auf Art. 177 Abs. 3 PBG /NW befugt, anstelle der Gemeinde die notwendigen Rückzonungen zu veranlassen. Um sicherzustellen, dass zwischen dem Ablauf der kommunalen Planungszone und bis zu einer allfälligen Ersatzvornahme durch den Regierungsrat weiterhin geeignete Grundstücke zwecks Reduktion der überdimensionierten Bauzonen der Gemeinde Emmetten zur Verfügung stehen, war die Baudirektion somit berechtigt, selbst eine Planungszone zu erlassen, die eine zwischenzeitliche Überbauung der für Rückzonungen infrage kommenden Grundstücke verhindert.

Damit bildet zumindest die erste Tatbestandsvariante von Art. 45 Abs. 1 Ziff. 2 PBG /NW eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die strittige Planungszone. Ob diese Tatbestandsvariante von der Vorinstanz bloss subsidiär herangezogen wurde, wie die Beschwerdeführenden geltend machen, bleibt ohne Belang, ebenso wie der Umstand, dass sich die Baudirektion nach Ansicht der Beschwerdeführenden einzig auf die zweite Tatbestandsvariante bezogen habe.

E. 5.3

Weiter sind die Beschwerdeführenden der Ansicht, der Schluss der Vorinstanz, die von der Baudirektion angeordnete Planungszone stelle eine selbständige Sicherungsmassnahme mit eigener Geltungsdauer dar, sei offensichtlich unhaltbar. Vielmehr handle es sich, da die kantonale Planungszone demselben Zweck diene wie die erloschene kommunale, um eine Verlängerung der Planungszone über die höchstzulässige Dauer von fünf Jahren gemäss Art. 27 Abs. 2 RPG i.V.m. Art. 44 Abs. 1 PBG /NW hinaus. Die angefochtenen Entscheide verstiesse damit auch gegen Art. 27 Abs. 2 RPG und Art. 36 Abs. 1 BV .

Wie die Beschwerdeführenden selbst zugestehen, war die Ausgangslage im Jahr 2021 eine andere als 2015. Der Kanton hatte wie dargelegt Anlass zum Erlass einer Planungszone, nachdem die Gemeindeversammlung im Rahmen der Nutzungsplanrevision einzelne Grundstücke von den beabsichtigten Rückzonungen ausgenommen hatte und es sicherzustellen galt, die betroffenen Grundstücke für die notwendigen Rückzonungen weiterhin zur Verfügung zu halten. Gleichzeitig bestand mit der Nichtgenehmigung der Teilrevision im Jahr 2021 Grund zur Annahme, dass die Gemeinde Emmetten die Anpassungsfrist gemäss Art. 177 Abs. 1 PBG /NW nicht würde einhalten können und gegebenenfalls der Kanton die notwendigen Rückzonungen gestützt auf Art. 177 Abs. 3 PBG /NW würde vornehmen müssen. Wenn die Vorinstanz unter diesen Umständen der kantonalen Planungszone eigenständige Bedeutung zumisst, ist dies im Ergebnis keineswegs unhaltbar.

Da die Vorinstanz, ohne in Willkür zu verfallen, davon ausgehen durfte, dass Art. 45 Abs. 1 Ziff. 2 PBG /NW eine genügende gesetzliche Grundlage für die hier streitige kantonale

Planungszone darstellt, der gegenüber der erloschenen kommunalen Planungszone aus dem Jahr 2015 eigenständiger Gehalt zukommt, verstossen die angefochtenen Entscheide auch nicht gegen Art. 27 Abs. 2 RPG und Art. 36 Abs. 1 BV .

E. 5.4

Die Beschwerdeführenden vertreten schliesslich die Auffassung, die kantonale Planungszone sei nicht erforderlich im Sinne von Art. 45 Abs. 1 Ziff. 2 PBG /NW. Die Vorinstanz verkenne, dass der Regierungsrat einem etwaigen erneuten gesetzeswidrigen Nutzungsplanbeschluss der Gemeindeversammlung wiederum die Genehmigung verweigern könne. Ausserdem stehe es den kantonalen Behörden offen, mit einem abschlägigen Gesamtbewilligungsentscheid die Erteilung von Baubewilligungen auf den betreffenden Grundstücken zu verhindern.

Auch diesbezüglich kann den Beschwerdeführenden nicht gefolgt werden. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern mit der Nichtgenehmigung späterer kommunaler Planungsbeschlüsse zwischenzeitlich gestellte Baugesuche, welche die Rückzonungsbestrebungen vereiteln, hätten verhindert werden können. Was sodann die von den Beschwerdeführenden angesprochene vorfrageweise Prüfung der Nutzungsplanung anbelangt, stellt auch diese kein taugliches Mittel zur Sicherung der für die Verkleinerung der Bauzonen benötigten Parzellen dar: Wie der Kanton in seiner Vernehmlassung darlegt, ist der Gemeinderat und nicht die Baudirektion ordentliche Baubewilligungsbehörde (vgl. auch Art. 141 ff. PBG /NW). Eine Garantie dafür, dass der Gemeinderat bei sämtlichen Bauvorhaben auf jenen Parzellen, die vom Stimmvolk von der Rückzonung ausgenommen wurden, eine inzidente Überprüfung des Nutzungsplans vorgenommen hätte, bestand aus Sicht des Kantons nicht. Mit anderen Worten wäre ohne den Erlass einer Planungszone nicht gewährleistet gewesen, dass auf den für eine Rückzonung infrage kommenden Parzellen bauliche Tätigkeiten tatsächlich unterblieben wären.

E. 5.5

Mit dem nunmehr seit dem Jahr 2015 bestehenden Bauverbot auf den Parzellen der Beschwerdeführenden geht ein Eingriff in die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) einher (vgl. vorne E. 3). Die Verletzung von Grundrechten prüft das Bundesgericht allerdings nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). Die Beschwerdeführenden rügen nicht, dass der mit der Planungszone einhergehende Eingriff in ihre Eigentumsrechte für sie in zeitlicher Hinsicht unzumutbar wäre (vgl. dazu VON SURY, a.a.O., S. 985 f.). Demnach hat es mit den angefochtenen Entscheiden sein Bewenden.

E. 6

Nach dem Gesagten sind die Beschwerden abzuweisen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die unterliegenden Beschwerdeführenden kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die Gerichtskosten sind je zur Hälfte den Beschwerdeführenden im Verfahren 1C_164/2024 und dem Beschwerdeführer im Verfahren 1C_168/2024 aufzuerlegen. Erstere haften für die ihnen auferlegten Kosten solidarisch (vgl. Art. 66 Abs. 5 BGG). Parteientschädigungen sind nicht geschuldet (Art. 68 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.