

NW_GERICHTE 35170 vom 4. Dezember 2023

NW Gerichte, 2023-12-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/nw_gerichte_35170

FR: NW_GERICHTE 35170 du 4 décembre 2023

IT: NW_GERICHTE 35170 del 4 dicembre 2023

Regeste

Planungszone (VA 23 15)

Erwägungen

E. 1.1

Anfechtungsobjekt bildet im vorliegenden Verfahren der Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 180 vom 4. April 2023, mit welchem die Beschwerde vom 13. Dezember 2021 gegen die Planungszone auf der Parzelle Nr. Y, GB X, abgewiesen, soweit darauf eingetreten wurde.

E. 1.2

Die Behörde prüft von Amtes wegen, ob die Voraussetzungen für den Erlass eines Entscheides erfüllt sind (Art. 54 Abs. 1 VRG [NG 265.1]). Fehlt eine Voraussetzung für den Erlass eines Entscheides, tritt die Behörde auf die Sache nicht ein (Abs. 3). Sind alle verfahrensrechtlichen Voraussetzungen erfüllt, entscheidet die Behörde in der Sache (Art. 55 Abs. 1 VRG). Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde richtet sich gegen einen Beschluss des Regierungsrats Nidwalden betreffend Beschluss der Baudirektion i.S. Erlass einer Planungszone nach Art. 27 RPG (SR 700) und Art. 43 ff. PBG (NG 611.1). Gemäss Art. 169 Abs. 3 PBG i.V.m. Art. 89 Abs. 1 VRG und Art. 31 GerG (NG 261.1) können letztinstanzliche Entscheide einer Verwaltungsbehörde – worunter der Regierungsrat fällt (Art. 4 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 Ziff. 2 VRG) – mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Zuständig ist die Verwaltungsabteilung, die in Fünferbesetzung entscheidet (Art. 31, Art. 33 Ziff. 3 und Art. 38 Abs. 1 GerG). Das Verwaltungsgericht Nidwalden ist somit für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde örtlich wie sachlich zuständig. Zur Beschwerde ist berechtigt, wer formell und materiell beschwert ist, d.h. wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Art. 70 Abs. 1 Ziff. 1 VRG), durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (Ziff. 2) und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des Entscheides hat (Ziff. 3). Diese Bedingungen sind vorliegend alle erfüllt. Der Beschwerdeführer ist Eigentümer der von der Planungszone erfassten Parzelle Nr. Y, GB X, und war bereits im vorinstanzlichen Verfahren als Beschwerdeführer beteiligt, in welchem seine Verwaltungsbeschwerde mit RRB Nr. 180 vom 4. April 2023 abgewiesen wurde. Nunmehr wehrt sich der Beschwerdeführer gegen diesen Entscheid, von welchem er offensichtlich besonders berührt ist. Mithin hat er zweifellos ein schutzwürdiges Interesse und einen praktischen Nutzen an dessen Aufhebung. Der Beschwerdeführer ist somit zur Beschwerde berechtigt.

E. 1.3

Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde können nur Rechtsverletzungen gerügt werden, wo- bei Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens ebenfalls als Rechtsverletzung gelten (Art. 90 VRG). Da das Verwaltungsgericht als einzige richterliche Behörde im innerkantonalen Verfahren eingesetzt ist, können sich Beschwerdeführer auch darauf berufen, die angefoch- tene Verfügung oder der angefochtene Entscheid beruhe auf einem unrichtig oder unvollstän- dig festgestellten Sachverhalt (Art. 110 BGG [SR 173.110]). Die Parteien sind nach Massgabe des kantonalen Verfahrensrechts verpflichtet, Anträge zu stellen und in tatsächlicher Hinsicht ausreichend zu begründen, was folglich die Anwendung des Rügegrundsatzes nicht aus- schliesst (BERNHARD EHRENZELLER, in: Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, N. 8 und N. 17 ff. zu Art. 110 BGG). Im Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsge- richt können die Parteien und die Vorinstanz neue Tatsachen geltend machen und sich auf neue Beweismittel berufen (Art. 91 Abs. 1 VRG). Das Verwaltungsgericht ist verpflichtet, den angefochtenen Entscheid zu überprüfen, die Sache zu entscheiden oder zum neuen Entscheid an die zuständige Instanz zurückzuweisen (Art. 88 Abs. 2 VRG). Die im vorinstanzlichen Ver- fahren zur Sache gestellten Anträge können die Parteien hingegen nicht ausdehnen oder in- haltlich anpassen (Art. 91 Abs. 2 VRG). Das Verwaltungsgericht darf über die zur Sache ge- stellten Parteianträge nicht hinausgehen (Art. 94 VRG).

2. 2.1

Streitig und zu prüfen ist die Rechtmässigkeit der mit Entscheid der Baudirektion vom 19. No- vember 2021 erlassenen kantonalen Planungszone über die Parzelle Nr. Y, GB X.

E. 6

■ 27

Die Beschwerde ist binnen 20 Tagen seit Eröffnung des Entscheides einzureichen (Art. 71 Abs. 1 VRG). Der angefochtene RRB erging am 4. April 2023 und wurde dem Beschwerde- führer am 11. April 2023 zugestellt (BF-Bel. 2-4). Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 5. Mai 2023 erfolgte somit unter Berücksichtigung des Fristenstillstandes gemäss Art. 33a Abs. 2 Ziff. 1 VRG fristgerecht und sie entspricht den Formanforderungen (Art. 73 f. VRG). Nachdem auch die übrigen Sachentscheidvoraussetzungen nach Art. 54 ff. VRG erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten und in der Sache zu entscheiden (Art. 55 VRG).

E. 6.1

Soweit er geltend macht, es handle sich bei der strittigen Planungszone nicht um eine eigen- ständige Planungszone und mithin nicht um eine aufsichtsrechtliche Massnahme der Baudi- rektion, verkennt er, dass die (kommunale) Planungszone 2015 im Hinblick auf die Nutzungs- planungsrevision vom 27. Mai 2021 erlassen wurde, wohingegen die Planungszone der Bau- direktion erlassen wurde, um sicherzustellen, dass die kommunale Planungsbehörde auch weiterhin ihren Rückzonungsauftrag erfüllen und die Ortsplanung der geltenden eidgenössi- schen und kantonalen Raumplanungsordnung anpassen kann. Die kantonale Planungszone nach Art. 45 Abs. 1 Ziff. 2 PBG ist somit von der Planungszone des Gemeinderates gemäss Art. 45 Abs. 1 Ziff. 1 PBG zu unterscheiden. Sie ist eine selbständige bzw. eigenständige Si- cherungsmassnahme, die durch eine andere Fachinstanz ergriffen wurde, und nicht bloss eine Verlängerung der kommunalen Planungszone. Die kantonale Planungszone stellt im Übrigen – entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin (vgl. Replik vom 17. Juli 2023 Ad «Zu Ziff. 8.2») – insofern ein

«aufsichtsrechtliches» Mittel dar, als sie gemäss Art. 45 Abs. 1 Ziff. 2 PBG auch erlassen werden kann, wenn der Gemeinderat eine offensichtlich notwendige Planungszone nicht festlegt.

E. 6.2

Es ist sodann mit der Vorinstanz einig zu gehen, dass es Art. 21 Abs. 2 RPG «in diametraler Weise» widersprechen würde, wenn die Baudirektion nach Erlass einer kommunalen Planungszone und anschliessender Abweisung der gemäss Bundesrecht zwingend notwendigen Nutzungsplanrevision (Art. 15 Abs. 2 RPG) durch die Gemeindeversammlung keine eigenständige Plansicherungsmassnahme vornehmen dürfte (vgl. angefochtener RRB Nr. 180 E. 2.3.2.2). Anders zu entscheiden würde nämlich bedeuten, dass die Raumplanungsziele des Bundes und des Kantons unter Umständen nicht umgesetzt werden könnten. Denn den Gemeindeversammlungen stünde es nach Ablauf der Maximalfrist der Planungszone frei, in

E. 6.3

Da die strittige Planungszone eine eigenständige, neue Sicherungsmassnahme der Baudirektion und nicht bloss eine Verlängerung der gemäss Art. 44 Abs. 2 Ziff. 1 PBG bereits erloschenen kommunalen Planungszone darstellt, hat sie auch eine eigene Geltungsdauer und verletzt mithin die gesetzlich vorgeschriebenen Fristen von drei respektive fünf Jahren nicht (Art. 27 Abs. 2 RPG und Art. 44 PBG). Wie die nachfolgenden Erwägungen noch zeigen werden, ist die zeitliche Ausdehnung bis vorerst im November 2024 (vgl. Publikation im Nidwaldner Amtsblatt Nr. 47 vom 24. November 2021) auch nicht unverhältnismässig. Im Übrigen ist das Ende der kantonalen Planungszone nunmehr ohnehin absehbar, da die Gemeinde X den Rückzonauftrag bis spätestens 1. Januar 2025 erfüllt haben muss (vgl. vorstehende E. 4.4.3).

E. 6.4

Der Erlass der kantonalen Planungszone stellt schliesslich auch kein «Notrecht» dar (vgl. Replik vom 17. Juli 2023 Ad «Zu Ziff. 8.3» und «Zu Ziff. 8.4»), sondern wie dargestellt lediglich eine durch Art. 45 Abs. 1 Ziff. 2 PBG legitimierte vorsorgliche Sicherungsmassnahme. Das Eingreifen erscheint nicht unverhältnismässig, zumal die Baudirektion lediglich vorsorglich sicherstellt, dass der Planungsträger in seiner Planungs- und Entscheidungsfreiheit frei und die bundesrechtskonforme Beurteilung der laufenden Nutzungsplanrevision aufrechterhalten bleibt. Es soll namentlich verhindert werden, dass Fakten geschaffen werden, die dem Ziel des Planungsprozesses zuwiderlaufen bzw. dass die erforderlichen Rückzonungen im Sinne von Art. 15 Abs. 1 RPG durch Bauvorhaben beeinträchtigt werden (vgl. vorstehende E. 3.3).

E. 6.5

Der Beschwerdeführer verkennt ferner die Pflicht des Kantons, die Vorgaben des Bundesrechts auf kantonaler Ebene zu überprüfen und sicherzustellen. Diese Verpflichtung ist mit dem Erlass der kommunalen Planungszone 2015 nicht einfach erloschen (vgl. Replik vom 17. Juli 2023 Ad «Zu Ziff. 8.2»), sondern dauert fort. Da die aktuell gültige Nutzungsplanung der Gemeinde X bis heute sowohl dem eidgenössischen als auch dem kantonalen Recht widerspricht und die raumplanungsrechtlichen Ziele und Vorgaben ohne Planungszone gefährdet sind, war es notwendig und rechtfertigt es sich, dass die Baudirektion gestützt auf Art. 45 Abs. 1 Ziff. 2 PBG eine kantonale Planungszone erlassen hat. Dass die Bauzonen redimensioniert werden müssen, bestreitet im Übrigen auch der Beschwerdeführer nicht.

E. 6.6

Mit der Frage der Rückzonungen hat das Instrument der kantonalen Planungszone zweifellos an Bedeutung gewonnen. Der Erlass der kantonalen Planungszone ist jedoch nicht mit der bereits vorstehend erwähnten kantonalen Ersatzmassnahme nach Art. 177 Abs. 3 PBG zu verwechseln, die erst zum Thema wird, wenn die Frist für die Anpassung der Nutzungsplanung an das neue Planungs- und Baugesetz abgelaufen ist. Es mag zutreffen, dass eine kantonale Planungszone gewisse Grundentscheidungen bezüglich Grösse und Lage von Bauzonen allenfalls vorwegnimmt. Dies liegt aber in der Natur der Planungszone begründet, die gerade spätere (ordentliche) Nutzungsordnungen sichern will. Die eigentliche Anpassung der Nutzungsordnung bleibt jedoch (zumindest vorderhand; vgl. Art. 177 Abs. 2 PBG) in der Kompetenz der Gemeinde (Art. 16 Abs. 2 PBG) und die Zuständigkeitsordnung im Raumplanungsrecht wird nach dem Gesagten nicht unterlaufen. Welche Grundstücke tatsächlich rückgezont werden, wird sich im Rahmen der erneuten raumplanerischen Beurteilung bzw. in der noch laufenden Nutzungsplanrevision entscheiden. Dabei bleibt es der Gemeinde unbenommen, auch weitere Grundstücke zu überprüfen. Zwischenzeitlich wurde denn auch nach eingehender Besprechung mit dem Gemeinderat X im Juni 2023 eine weitere kantonale Planungszone im Umfang von 21 Grundstücken und einer Fläche von 2.2 Hektaren erlassen, worüber hier jedoch nicht zu befinden ist (vgl. BF-Bel. 6: Medienmitteilung «Zweite Planungszone X» vom 1. Juni 2023 und Auszug aus dem Amtsblatt Nr. 22 vom 1. Juni 2023). Es kann daher nicht behauptet werden, dass die streitbetroffene Planungszone nicht mehr nur ein Sicherungsinstrument, sondern zu einem wesentlichen Bestandteil zu der zu sichernden kommunalen Nutzungsplanung selbst verkommen und daher bundesrechtswidrig sei (vgl. Beschwerde Ziff.

E. 6.7

Der Umstand, dass die Parzelle Nr. Y des Beschwerdeführers an der Gemeindeversammlung vom 27. Mai 2021 nicht ausgezont wurde, tut hier schliesslich nichts zur Sache, da der Beschluss zur revidierten Nutzungsplanung unstrittig unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat steht (Art. 23 PBG und Art. 26 Abs. 2 RPG) und diese Genehmigung vorliegend offensichtlich fehlt.

7.

E. 7

■ 27

2.2 Der Regierungsrat bestätigte den Einbezug der Parzelle Nr. Y, GB X, im angefochtenen RRB Nr. 180 vom 4. April 2023 zusammengefasst mit der Begründung, dass sich die (erneute) Planungszone entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers zulässigerweise auf Art. 45 Abs. 1 Ziff. 2 PBG stütze. Es handle sich um eine selbständige (aufsichtsrechtliche) Planungszone, die durch eine andere Fachinstanz erlassen worden sei als die erste Planungszone und die Fristen würden daher neu zu laufen beginnen. Die gesetzliche Grundlage sei somit als gegeben zu beurteilen (vgl. vorinstanzliche E. 2.3.2.2). Es liege auch eine genügend begründete Planungsabsicht und folglich das öffentliche Interesse an der Planungszone weiterhin vor (vgl. vorinstanzliche E. 2.3.3.2). Die Planungszone eigne sich zudem, um die im öffentlichen Interesse liegende Überprüfung dahingehend sicherzustellen, dass in der Zwischenzeit von Seiten des Beschwerdeführers keine Schritte unternommen werden können, die einer möglichen späteren Rückzonung entgegenstehen

würden (vgl. vorinstanzliche E. 2.3.4.2). Des Weiteren gehe die Planungszone in räumlicher, sachlicher oder zeitlicher Hinsicht nicht über das hinaus, was zur Erreichung des Sicherungszwecks unbedingt notwendig sei. Die Erforderlichkeit dieser Massnahme könne deshalb nicht abgestritten werden. Ein anderes Mittel, um die Planungsabsicht der Planungsbehörden bzw. die unbeschwerter Nutzungsplanung sicherzustellen sei nicht ersichtlich. Die Erforderlichkeit sei somit gegeben (vgl. vorinstanzliche E. 2.3.4.3). Wäge man schliesslich die privaten mit den öffentlichen Interessen ab, so falle die Abwägung zugunsten des öffentlichen Interesses und somit im Sinne der Baudirektion aus. Die Planungszone sei im vorgesehenen Ausmass zumutbar und der Verhältnismässigkeitsgrundsatz sei gewahrt (vgl. vorinstanzliche E. 2.3.4.4).

2.3 Der Beschwerdeführer bestreitet dagegen (stark) zusammengefasst das Bestehen einer gesetzlichen Grundlage für den Erlass einer (erneuten) Planungszone über (dieselbe) Parzelle Nr. Y, GB X, und zu demselben Zweck bzw. eine Verlängerung der (ersten) Planungszone über die Maximaldauer von fünf Jahren hinaus. Der Beschwerdeführer macht geltend, die Gesamtdauer der Planungszone von mittlerweile knapp zehn Jahren sei offensichtlich unverhältnismässig (vgl. Beschwerde Rz. 7 S. 4).

E. 7.1

Nicht explizit bestritten wird, dass die Planungszone im Hinblick auf die bundesrechtlichen Vorgaben (Rückzonungsbedarf) einem öffentlichen Interesse entspricht.

E. 7.2

Entscheidend ist, dass eine Planungszone durch öffentliche Interessen gerechtfertigt sein muss. Als Sicherungsinstrument dient sie der Vorbereitung einer beabsichtigten Änderung der Nutzungsplanung. Eine solche Planungsabsicht muss zulässig sein; das öffentliche Interesse an der Änderung des bestehenden Planungszustands muss das private Interesse an der Beibehaltung der geltenden Ordnung überwiegen, und die Planungsabsicht in einem Planungsbedürfnis begründet sein (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N. 13 zu Art. 27 RPG). Voraussetzung für die Verfügung einer Planungszone ist somit das Ungenügen der bestehenden Nutzungsordnung. Ungenügend ist diese Ordnung, wenn sie den für das betreffende Gebiet gesetzten Zielen der Nutzungsplanung bzw. wichtigen Interessen der Regional- oder Kantonsplanung nicht mehr entspricht (ZAUGG/LUDWIG, a.a.O., N. 1 zu Art. 62-63 BauG/BE). Es genügt das Interesse der Behörden an der Aufrechterhaltung der Planungs- und Entscheidungsfreiheit (vgl. ALEXANDER RUCH, a.a.O., N. 12 zu Art. 27 RPG). Die Absicht der Behörden, eine bestehende planerische Ordnung abzuändern, stellt somit ein Erfordernis des öffentlichen Interesses dar. Diese Planungsabsicht ist hier durch das Erfordernis der Rückzonung ausgewiesen, wie bereits in den vorigen Erwägungen ausgeführt worden ist. Aufgrund der RPG-Revision sowie des angepassten kantonalen Richtplans haben sich die

E. 8

■ 27

3. 3.1 Die Planungszone stellt das klassische Instrument zur Sicherung künftiger Planungen dar (BGE 146 II 289 E. 5.1; ALEXANDER RUCH, in: Aemisegger et. al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, N. 1 und 26 zu Art. 27 RPG; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Bern 2006, N. 2 zu Art. 27 RPG). Das Bundesrecht regelt das Instrument der Planungszone in Art. 27 RPG (SR 700). Danach

kann die zuständige Behörde, sofern Nutzungspläne angepasst werden müssen (vgl. Art. 21 Abs. 1 RPG) oder noch keine vorlie- gen, für genau bezeichnete Gebiete Planungszonen bestimmen. Innerhalb der Planungszo- nen darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte (Art. 27 Abs. 1 RPG). Planungszonen dürfen für längstens fünf Jahre bestimmt werden; das kantonale Recht kann eine Verlängerung vorsehen (Abs. 2).

3.2 Auf kantonaler Ebene ist die Planungszone in den Art. 43 ff. PBG verankert. Gemäss Art. 43 Abs. 1 PBG dienen die Planungszonen der Sicherstellung der Richtplanung und der Nutzungs- planung; sie sollen Vorkehren verhindern, welche deren Verwirklichung erschweren. Gleich- zeitig mit der Bestimmung von Planungszonen sind provisorische Bau- und Nutzungsvorschrif- ten festzulegen. Sie treten mit der Veröffentlichung in Kraft (Art. 43 Abs. 2 PBG). Die Planungs- zone kann entweder vom Gemeinderat oder von der Direktion bestimmt werden (Art. 45 Abs. 1 PBG). Der Gemeinderat ist zuständig, wenn die Planungszone aufgrund einer kommunalen Planung erforderlich ist (Art. 45 Abs. 1 Ziff. 1 PBG) und die Direktion, wenn die Planungszone aufgrund der kantonalen Planung erforderlich ist oder wenn der Gemeinderat offensichtlich notwendige Planungszonen nicht festlegt (Ziff. 2). Der Erlass einer Planungszone ist zu veröf- fentlichen, in der Gemeinde bzw. bei der Direktion während 20 Tagen öffentlich aufzulegen und den betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern mitzuteilen, soweit dies mit einem verhältnismässigen Aufwand möglich ist (Abs. 2). Planungszonen können für längs- tens drei Jahre festgelegt werden und ihre Geltungsdauer kann um höchstens zwei Jahre ver- längert werden (Art. 44 Abs. 1 PBG). Sie erlöschen von Gesetzes wegen durch Zeitablauf oder durch das Inkrafttreten von Plänen und Bau- und Nutzungsvorschriften, die im ordentlichen Zonenplanungsverfahren erlassen worden sind (Art. 44 Abs. 2 PBG).

E. 8.1

Der Beschwerdeführer bestreitet schliesslich die Verhältnismässigkeit der kantonalen Pla- nungszone. Er macht sinngemäss geltend, die Parzelle Nr. Y, GB X, könne aus mehreren Gründen nicht ausgezont werden, weshalb die (erneute) Planungszone von vornherein keine Vorwirkung zu erzeugen vermöge. Es fehle der planungsrechtlichen Massnahme sowohl am Kriterium der Geeignetheit als auch an der Erforderlichkeit. Die kommunale Behörde müsse andere unbebaute Flächen für die Rückzonung «finden». Solche unbebauten Parzellen seien in der Gemeinde X durchaus vorhanden. So hätten neulich mit den Parzellen Nr. _ (4'028 m²), Nr. _ (752 m²) und insbesondere Nr. _ (10'181 m²) drei weitere unbebaute Parzellen eruiert und für die Gesamtfläche von ca. 1.5 ha mit einer Planungszone belegt werden können (vgl. BF-Bel. 6: Medienmitteilung «Zweite Planungszone X» vom 1. Juni 2023 und Auszug aus dem Amtsblatt Nr. 22 vom 1. Juni 2023). Aus welchen Gründen diese (erstmalige) Planungszone für diese drei Grundstücke durch die Baudirektion erlassen worden sei und nicht durch den Gemeinderat, sei schlicht schleierhaft und nicht rechtens. Wenn man sich zudem vor Augen führe, dass die streitbetroffene Parzelle Nr. Y des Beschwerdeführers gerade mal 639 m² auf- weise, was nur 4 % der Fläche der erwähnten drei (neu eruierten) Parzellen und nur ca. 1 % des gesamten Rückzonungsbedarfs betrage, so stehe offensichtlich fest, dass der Baudirek- tion besser geeignete Massnahmen zur Verfügung stehen würden, um die Bauzonenkapazität in der Gemeinde X zu verringern. Die (erneute) Anordnung der(selben) Planungszone für die

E. 8.2

Vorab ist festzustellen, dass bereits die Vorinstanz die Verhältnismässigkeit der Planungszone über die Parzelle Nr. Y des Beschwerdeführers ausführlich geprüft und eine Interessenabwägung vorgenommen hat. Sie hat die massgeblichen Bestimmungen und Grundsätze zur Verhältnismässigkeit der Planungszone zutreffend dargelegt (vgl. E. 2.3.4 ff.); darauf kann vollumfänglich verwiesen werden (Art. 56 Abs. 3 VRG). Sodann hat sie in Auseinandersetzung mit den Parteivorbringen zusammengefasst erwogen, es werde vom Beschwerdeführer nicht bestritten, dass es eine Anpassung der kommunalen Nutzungsplanung brauche. Dabei müsse eine Gesamtbetrachtung möglich sein, das heisse auch eingezonte, jedoch noch nicht komplett überbaute Gebiete müssten nochmals beurteilt werden können. Die Parzelle Nr. Y umfasse eine von der Planungszone betroffene Fläche von 596 m². Dies entspreche einer durchschnittlichen Parzellengrösse in der Gemeinde X. Somit greife das Argument des Beschwerdeführers, dass der Parzelle aus quantitativer Sicht keine Bedeutung für die Raumplanung zukomme, nicht. Die Parzelle befinde sich ausserhalb des Dorfzentrums am Siedlungsrand. Nördlich der Parzelle würden sich mehrere Wohnhäuser befinden. Die östliche, südliche und westliche Umgebung der Parzelle sei nicht bebaut. Die weitere Umgebung der Parzelle sei grösstenteils unbebaut und durch Nichtbauzonen geprägt. Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers handle es sich bei dieser Parzelle demnach nicht um eine Baulücke im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Zudem bestehe die ÖV-Güteklasse D. Für die strittige Parzelle bestehe eine Gestaltungsplanpflicht. Ein solcher sei nicht vorhanden (lediglich ein Entwurf aus dem Jahr 2011). Die Baureife innerhalb von zwei bis drei Jahren werde verneint. Aufgrund der peripheren Lage, in der sich die Parzelle Nr. Y befinde, erscheine eine Neuzonierung dieser Parzelle durchaus denkbar, weshalb die Planungszone geeignet sei, um die im öffentlichen Interesse liegende Überprüfung dahingehend sicherzustellen, dass in der Zwischenzeit von Seiten des Beschwerdeführers keine Schritte unternommen werden können, die einer möglichen späteren Rückzonung entgegenstehen würden. Des Weiteren müssten gemäss der Bauzonenkapazitätsberechnung weiterhin ca. 3.5 Hektaren überdimensioniertes Bauland rückgezont werden. Die Baudirektion habe die Planungszone auf einem räumlich begrenzten Gebiet, im Grossen und Ganzen im Umfang des überdimensionierten Baulandes erlassen, wobei die einzelnen Parzellen genau bezeichnet worden

E. 8.3

S. 6). Die streitbetroffene kantonale Planungszone verstößt weder gegen die

E. 8.3.1

Zu den Rügen des Beschwerdeführers sei als Erstes festgestellt, dass kein Anlass besteht, um von der vorinstanzlichen Würdigung der örtlichen Verhältnisse abzuweichen. Anhand der Planunterlagen und mit Blick auf die entwickelten Kriterien (Bebauung, periphere Lage, öV-Erschliessung etc.) ist die Auswahl der streitgegenständlichen Parzelle nachvollziehbar (vgl. VII-B-2 und 3). Es sei insbesondere nochmals hervorgehoben, dass die Parzelle Nr. Y (D2C) weit ausserhalb des Siedlungsgebietes liegt und (nur) nördlich an eine Inselbauzone grenzt. Die weitere Umgebung der Parzelle ist grösstenteils unbebaut und durch Nichtbauzonen geprägt. Es liegt keine Baulücke vor. Zudem gilt die ÖV-Güteklasse D und die Abwasserentsorgung ist gemäss Objektblatt problematisch. Das Grundstück ist ferner mit einer Gestaltungsplanpflicht belegt und ist seit mehreren Jahrzehnten unbebaut in der Bauzone. Bis heute liegt weder ein genehmigter Gestaltungsplan vor noch besteht eine konkrete Bauabsicht. Die Baureife innerhalb von zwei bis drei Jahren ist deshalb –

entgegen der Meinung des Beschwerdeführers – zu verneinen und das private Interesse zu relativieren (Objektblatt, VII-B-3 sowie Planungsbericht Gemeinderat vom 1. April 2020, BF1-A-9). Daran vermag auch ein allenfalls bestehender Gestaltungsplanentwurf nichts zu ändern. Eine Neuzonierung der Parzelle ist bei diesen Verhältnissen durchaus denkbar und auf jeden Fall nicht offensichtlich unzulässig. Damit ist die Planungszone geeignet, um die im öffentlichen Interesse liegende Überprüfung

E. 8.3.2

Des Weiteren sei noch einmal erwähnt, dass der revidierte Nutzungsplan, welcher anlässlich der Gemeindeversammlung vom 27. Mai 2021 beschlossen wurde, vom Regierungsrat bis heute nicht genehmigt werden konnte. Die Rückzonungspflicht nach RPG verlangt daher nach wie vor die Überprüfung und Anpassung der Nutzungsplanung des Gemeindegebietes X und die kantonale Planungszone vermag sehr wohl die Umsetzung der Rückzonungspflicht sowie die Entscheidungsfreiheit der Planungsbehörden zu sichern.

E. 8.3.3

Ferner steht auch die streitgegenständliche Fläche der Parzelle Nr. Y von 596 m² dem Erlass einer Planungszone und einer möglichen späteren Rückzonung nicht entgegen. Das Argument des Beschwerdeführers, dass der Baudirektion besser geeignete Massnahmen bzw. grössere Parzellen zur Verfügung stehen würden, zielt ins Leere. Es ist zwar zutreffend, dass die Baudirektion zwischenzeitlich zwecks Sicherstellung der zwingend notwendigen Nutzungsplanrevision eine weitere Planungszone über 21, teils grössere Grundstücke erlassen hat (vgl. BF-Bel. 6: Medienmitteilung «Zweite Planungszone X» vom 1. Juni 2023 und Auszug aus dem Amtsblatt Nr. 22 vom 1. Juni 2023). Dieser Umstand schliesst jedoch nicht aus, dass nicht auch die Parzelle des Beschwerdeführers mit einer kantonalen Planungszone belegt werden kann. Die vom Beschwerdeführer erwähnte Parzelle Nr. _ verfügt im Übrigen ebenfalls bloss über eine Fläche von 752 m², GB X, und ist damit nur unwesentlich grösser als die hier gegenständliche Fläche (vgl. https://www.gis-daten.ch/map/nw_agglomeration). Darüber hinaus trägt der Beschwerdeführer nicht substantiiert vor, inwiefern sich andere Parzellen besser eignen würden als die streitbetroffene. Die kantonale Planungszone vom 1. Juni 2023 ist schliesslich nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens, weshalb ihre Rechtmässigkeit hier auch nicht beurteilt werden muss.

E. 8.3.4

Die Vorinstanz hat sodann sinngemäss erwogen, dass für die Parzelle Nr. Y seit 50 Jahren keine konkrete Bauabsicht bestehe und dass der Beschwerdeführer keine offensichtlichen Nachteile mit der weiteren Blockierung seiner Parzelle von nochmals ca. zwei Jahren erfahre.

E. 8.3.5

Schliesslich kann der Beschwerdeführer auch aus den monierten (zu) lange dauernden Vorprüfungen der Baudirektion nichts zu seinen Gunsten ableiten. Inwiefern die Baudirektion die Totalrevision der Nutzungsplanung unnötig verzögert haben soll, ist unergründlich, zumal ja gerade der Beschwerdeführer eigens betont, dass diese nicht in ihrer Kompetenz liege.

9. Im Ergebnis ist die kantonale Planungszone rechtmässig und der Einbezug der Parzelle Nr. Y, GB X, in die Planungszone mit keinem ersichtlichen Rechtsmangel behaftet. Ob die

konkreten Voraussetzungen für eine Auszonung vorliegen, ist im noch laufenden Zonenplanverfahren zu beurteilen. Die Beschwerde ist abzuweisen.

10. Es bleibt über die Kosten des vorliegenden Verwaltungsgerichtsverfahrens zu befinden. Die Verfahrenskosten umfassen die amtlichen Kosten (Gebühren und Auslagen) sowie die Partei-entschädigung (Art. 115 VRG). Die Festlegung der amtlichen Kosten sowie der Parteientschädigung im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht richtet sich nach dem Prozesskostengesetz (NG 261.2 [PKoG]; Art. 116 Abs. 3 VRG).

E. 9

■ 27

3.3 Die Planungszone ist eine der Nutzungsplanung dienende vorsorgliche (und damit zeitlich be- grenzte) sichernde Massnahme des Bundesrechts. Sie dient der Sicherstellung der Nutzungs- planung, da innerhalb derselben nichts unternommen werden darf, was diese erschweren könnte. Der Zweck der Planungszone besteht somit darin, dem zuständigen Planungsorgan im Hinblick auf das beabsichtigte Planungsvorhaben die nötige Planungs- und Entscheidungs- freiheit zu wahren. Sie verhindert, dass die beabsichtigte Nutzungsplanungsänderung inner- halb der Planungszone in irgendeiner Weise negativ präjudiziert wird (BGE 118 Ia 510 E. 4d, 113 Ia 362 E. 2; LGVE 1993 III Nr. 19 E. 1; ALEXANDER RUCH, a.a.O., N. 21 ff. zu Art. 27 RPG; ZAUGG/LUDWIG, Baugesetz des Kantons Bern, Kommentar, Band II, 4. Aufl. 2017, N. 1 zu Art. 62-63 BauG/BE).

3.4 In der Literatur und Rechtsprechung wird der Planungszone eine sogenannte negative Vorwir- kung zuerkannt. Diese liegt vor, wenn die Anwendung des geltenden Rechts bei der Beurtei- lung gegenwärtiger Sachverhalte mit Blick auf das Inkrafttreten neuen Rechts insoweit ausge- setzt wird, als Bauten nur noch bewilligt werden, wenn sie die vorgesehene planerische Neu- ordnung nicht beeinträchtigen oder verunmöglichen (BGE 136 I 142 E. 3.2; vgl. auch BGE 146 II 289 E. 5.1). Die Planungszone hat also zur Folge, dass im betroffenen Umfang die Anwen- dung des (noch) geltenden Rechts im Hinblick auf das Inkrafttreten des neuen Rechts ausge- setzt wird. Gleichzeitig bewirkt die Festsetzung von Planungszonen eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung und ist mit Art. 26 BV (SR 101) nur vereinbar, wenn sie im Sinn von Art. 36 BV auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhält- nismässig ist (vgl. BGE 146 II 289 E. 5.1, 136 I 142 E. 3.2, 118 Ia 510 E. 4d; Urteile des BGer 1C_275/2021 vom 29. März 2022 E. 2.2 f., 1C_358/2020 vom 9. Juli 2021 E. 4.2 und 1C_260/2019 vom 18. Oktober 2019 E. 3.1.3; ALEXANDER RUCH, a.a.O., N. 21 ff. zu Art. 27 RPG; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N. 7 ff. zu Art. 27 RPG; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allge- meines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 31 N. 31 f.; BALTHASAR HEER, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N. 269 ff.).

E. 10

■ 27

4. 4.1 Die Zuständigkeit der Baudirektion für den Erlass einer Planungszone ergibt sich mithin gene- rell aus Art. 45 Abs. 1 PBG. Diese Norm findet sich im Abschnitt 3 «Planungszone» unter dem Titel «Zuständigkeit, Verfahren». Art. 45 Abs. 1 PBG regelt einerseits die Befugnisse des Ge- meinderates und andererseits jene der Direktion (als Teil der obersten vollziehenden kantona- len Behörde; Art. 63 KV [NG 111]). Die jeweiligen Zuständigkeiten zum Erlass einer Planungs- zone sind an sich klar formuliert: Der

Gemeinderat ist zuständig, wenn die Planungszone aufgrund einer kommunalen Planung erforderlich ist (Ziff. 1), wogegen die Direktion zuständig ist, wenn die Planungszone aufgrund der kantonalen Planung erforderlich ist oder wenn der Gemeinderat offensichtlich notwendige Planungszone nicht festlegt (Ziff. 2). Aus der Zweck- oder Zielformulierung nach Art. 43 PBG kann hinsichtlich Zuständigkeit nichts weiter abgeleitet werden. Die Planungszone dienen der Sicherstellung der Richtplanung und der Nutzungsplanung; sie soll Vorkehren verhindern, welche deren Verwirklichung erschweren (Art. 43 Abs. 1 PBG). Der Gesetzgeber unterscheidet im Zweckartikel nicht zwischen dem Gemeinderat und der Baudirektion. Gleichermassen sind auch die Bestimmungen zum Verfahren und zu den Rechtswirkungen (Art. 44 und Art. 45 Abs. 2 PBG) auf beide Entscheidungsträger zugeschnitten.

4.2 Hinsichtlich der Anforderungen an die gesetzliche Grundlage ist Folgendes zu bemerken: Staatliche Massnahmen müssen sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen (Legalitätsprinzip, Art. 5 Abs. 1 BV). Dass eine gesetzliche Norm vorhanden ist, welche die Baudirektion zum Erlass von Planungszone berechtigt, lässt sich nach dem Gesagten nicht in Abrede stellen und wird vom Beschwerdeführer auch nicht grundsätzlich bestritten. Er ist aber der Auffassung, dass Art. 45 Abs. 1 Ziff. 2 PBG vorliegend nicht zur Anwendung gelange, da bereits der Gemeinderat über dieselben Parzellen und zu demselben Zweck eine Planungszone erlassen habe, welche zwischenzeitlich von Gesetzes wegen erloschen sei. Die Maximaldauer von fünf Jahren könne nicht mittels kantonalen Planungszone verlängert werden.

E. 10.1

Die Partei hat die amtlichen Kosten im Rechtsmittelverfahren zu tragen, wenn sie unterliegt, auf ihr Rechtsmittel nicht eingetreten wurde oder wenn sie das Rechtsmittel zurückgezogen hat (Art. 122 Abs. 1 VRG). Für das Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht beträgt die Gerichtsgebühr Fr. 100.– bis Fr. 7'000.– (Art. 17 PKoG). Die Gebühren sind innerhalb des vorgegebenen Rahmens festzusetzen und bemessen sich nach der persönlichen und wirtschaftlichen Bedeutung der Sache für die Partei, der Schwierigkeit der Sache, dem Umfang der Prozesshandlungen und nach dem Zeitaufwand für die Verfahrenserledigung (Art. 2 Abs. 1 PKoG). Aufgrund der vorgetragenen Argumente ist einerseits von einer erheblichen persönlichen Bedeutung der Sache für den Beschwerdeführer auszugehen. Andererseits hat die Prüfung der Rügen einen nicht unbedeutenden Aufwand des Gerichts verursacht. Die Gebühren werden daher auf Fr. 3'000.– festgesetzt. Sie gehen ausgangsgemäss zu Lasten des Beschwerdeführers (Art. 122 Abs. 1 VRG). Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird mit dem vom Beschwerdeführer bereits geleisteten Gerichtskostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet und hat als bezahlt zu gelten.

E. 10.2

Dem Beschwerdeführer ist ausgangsgemäss keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 123 Abs. 2 VRG e contrario). Den am Verfahren beteiligten Gemeinwesen wird gestützt auf Art. 123 Abs. 4 VRG ebenfalls keine Parteientschädigung zugesprochen.

E. 11

4.3 4.3.1 Bei der Auslegung des Normsinns und der Tragweite der kantonalen Planungszone ist das Bundesrecht wegleitend. Art. 27 RPG ist hinreichende gesetzliche Grundlage; es bedarf keiner kantonalen Rechtsgrundlage bzw. keines kantonalen Ausführungsrechts für den Bereich, der von Art. 27 RPG geregelt ist. Das kantonale Recht hat aber die Behördenorganisation und, im Rahmen des Bundesrechts (Art. 33 f. RPG), die Verfahren zu ordnen (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N. 11 zu Art. 27). Folglich verlangt das Bundesrecht von den im Raumplanungsrecht zuständigen Behörden, Planungszone zu bestimmen, um eine künftige Nutzungsplanung und zwingende Vorgaben des Bundesrechts hinsichtlich des Umfangs und der Qualität von Nutzungszonen einstweilen sicherzustellen (Urteil des BGer 1C_623/2021, 1C_625/2021 vom 24. November 2022 E. 4.1). Den bundesrechtlichen Grundsatz hat der kantonale Gesetzgeber mit den Bestimmungen in Art. 43 ff. PBG umgesetzt. Regelmässig ist es die Gemeinde bzw. der Gemeinderat, der einzugreifen befugt und verpflichtet ist, wo es um die Sicherung kommunaler Nutzungspläne geht, während der Kanton bzw. die Baudirektion zum Schutz der kantonalen Planung und zur Ersatzvornahme bei Nichthandeln der Gemeinden berufen wird (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N. 30 zu Art. 27 RPG; Art. 45 Abs. 1 Ziff. 2 PBG).

4.3.2 Eine Auslegung der Kompetenznormen und des Anwendungsbereichs der Planungszone muss sodann die aktuelle Rechts- und Sachlage berücksichtigen. Gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG sind Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen. Überdimensionierte Bauzonen sind unmissverständlich zu reduzieren (Abs. 2). Ferner sind Lage und Grösse der Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen; dabei sind die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu befolgen. Insbesondere sind die Frucht- folgeflächen zu erhalten sowie Natur- und Landschaft zu schonen (Abs. 3). Diese Pflicht wurde mit der RPG-Revision 2012 ins Gesetz aufgenommen und trat am 1. Mai 2014 in Kraft (vgl. Beschluss der Bundesversammlung vom 15. Juni 2012 [AS 2014 899; BBl 2010 1049]). Die Pflicht ist Teil einer Gesamtstrategie, mit der die Siedlungsentwicklung nach innen geleitet und deren Ausdehnung ins Nichtbaugelände gebremst werden soll. Wo zu grosszügig Baumöglichkeiten bestehen, soll die bebaubare Fläche reduziert werden. Es sind Flächen aus dem Baugelände auszuzonen und einer Nutzungszone im Nichtbaugelände zuzuführen. Mit der Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen ist eine Fehlentwicklung zu korrigieren, um die bestehenden Bauzonen in Einklang mit einem haushälterischen Umgang mit dem Boden und der

E. 12

■ 27

geordneten Besiedlung des Landes (Art. 75 BV) zu bringen (vgl. ALEXANDER RUCH, Grundlagen der Revision vom 15. Juni 2012, in: Zufferey/Waldmann [Hrsg.], Revision des Raumplanungs-gesetzes 2014 – Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, Institut für Schweizerisches Baurecht Bd. 31, Fribourg 2015, S. 1 ff. 4). Schliesslich erarbeiten Bund und Kantone zusammen technische Richtlinien für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen, namentlich die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen (Art. 15 Abs. 5 RPG). Gestützt auf diese Rechtslage greift die Sicherstellung einer Nutzungsordnung, welche einerseits zu grosse Bauzonen verkleinern oder aus der raumplanungsrechtlichen Überbaubarkeit entlassen muss (Rück- und Auszonungen) und mit welcher andererseits neue Einzonungen nur unter eingeschränkten Bedingungen noch möglich sind, über die Ortsplanungen der Gemeinden hinaus.

4.3.3 Der Kanton Nidwalden hat diese bundesrechtliche Vorgabe im kantonalen Richtplan umgesetzt (vgl. insbesondere die kantonale Raumentwicklungsstrategie B3 sowie die Koordinationsaufgaben B3-1 und S1-6). Dem Richtplan ist im Wesentlichen zu entnehmen, dass die Siedlungsentwicklung flächensparend zu erfolgen hat und der Boden haushälterisch zu nutzen ist. Die bestehenden unüberbauten Bauzonen werden auf ihre Eignung für eine Überbauung geprüft und aktiviert. Bei überdimensionierten Bauzonen sind Auszonungen zu prüfen. Neueinzonungen werden begrenzt und kommen grundsätzlich erst in Frage, wenn Innenentwicklungspotenziale weitgehend ausgeschöpft sind (vgl. Richtplan B3 S. 33 f.). Die Gemeinden sorgen dafür, dass die Nutzungsreserven mobilisiert bzw. vor Neueinzonungen umgesetzt werden (vgl. Richtplan S1-4 S. 63). Die Gemeinden haben bei der Erstellung bzw. Anpassung des Siedlungsleitbildes und anschliessend im Rahmen der Nutzungsplanrevision bzw. Teilrevision (1) die unüberbauten Bauzonen zu überprüfen, (2) die Zweckmässigkeit von Auszonungen (u.a. in Bezug auf die materielle Enteignung) zu beurteilen und (3) bei überdimensionierten Bauzonen entsprechende Auszonungen vorzunehmen. Auszonungen sind bei unüberbauten Bauzonen zu prüfen, (1) die sich an peripheren und schlecht erschlossenen Lagen befinden, (2) die über einen Zeitraum von 10 Jahren oder mehr keine Entwicklung aufweisen, für die keine Entwicklungsabsichten seitens der Eigentümer sichtbar sind oder die langfristig blockiert sind und (3) die nicht zonenkonform genutzt werden (vgl. Richtplan S1-6 S. 68). Die Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen sind somit zur genügenden Rückzonung verpflichtet und haben ihre Zonenpläne bis spätestens am 1. Januar 2025 an die Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes anzupassen (Art. 177 Abs. 1 PBG; vgl. auch Richtplan S1-5 S. 66). Ansonsten können Baubewilligungen in nicht bebauten Gebieten nicht mehr erteilt

E. 13

■ 27

werden und es kommt zu einem faktischen vorläufigen Baubewilligungsstopp (vgl. RRB Nr. 144 vom 17. März 2020). Die Reduktion überdimensionierter Bauzonen ist also ein zentrales Anliegen des revidierten RPG. Die Anpassung geltender Nutzungspläne an die bundesrechtlichen Vorgaben entspricht einem wichtigen öffentlichen Interesse. Sie erfolgt in den rechtsstaatlich vorgesehenen Verfahren, was zur Folge hat, dass die Umsetzung im Rahmen einer neuen Bau- und Zonenordnung und eines Zonenplans aufwändig und zeitraubend ist. Umso mehr müssen provisorische Nutzungsvorschriften und -beschränkungen erlassen werden können, um die Verpflichtung nach Art. 15 Abs. 2 RPG nicht ihres Sinnes zu berauben.

5. 5.1 Die Gemeinde X verfügt 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 ist, ihre Bauzonen zu reduzieren. Die Ziele und Grundsätze der Raumplanung haben sich derart geändert, dass die Gemeinde ihre Nutzungsplanung an die neuen Bestimmungen anzupassen hat. Der Gemeinderat hat daher mit Entscheid vom 23. März 2015 eine Planungszone als Sicherungsmassnahme unter anderem über die Parzelle Nr. Y erlassen. Im März 2018 wurde die Planungszone um maximal zwei Jahre verlängert und ist inzwischen von Gesetzes wegen erloschen (Art. 44 Abs. 2 Ziff. 1 PBG). Aus der Planungszone 2015 resultierte ein Paket von Rückzonungen (Aus- und Umzonungen), welches der Gemeinderat den Stimmberechtigten als Teilrevision der Nutzungsplanung zur Verkleinerung der Bauzonen unterbreitete. Die Gemeindeversammlung hat den Anträgen des Gemeinderates am 27. Mai 2021 jedoch nur teilweise entsprochen und einzelne

Parzellen – so auch die Parzelle Nr. Y des Beschwerdeführers – von einer Rückzonung ausgenommen. Insgesamt wurde die Rückzonung von lediglich 2.21 Hektaren beschlossen und die Rückzonung weiterer 3.51 Hektaren Bauland steht noch aus. Damit missachtet der Beschluss vom 27. Mai 2021 die geltenden Grundsätze des Raumplanungsrechts (vgl. vorstehende E. 4.4) und der Regierungsrat konnte die Teilrevision der Nutzungsplanung der Gemeinde X nicht genehmigen (vgl. Art. 23 Abs. 1 PBG und Art. 26 Abs. 2 RPG; vgl. BF-Bel. 5 «Medieninformation vom 21. April 2023»).

E. 14

■ 27

5.2 Die aktuell gültige Nutzungsplanung der Gemeinde X widerspricht somit (nach wie vor) sowohl dem eidgenössischen als auch dem kantonalen Raumplanungsrecht. Infolgedessen und mit Rücksicht auf die prinzipielle Zuständigkeit der Nidwaldner Gemeinden für ihre Ortsplanung (vgl. Art. 16 PBG), ist die Planung in erster Linie an die Gemeinde zurückzuweisen, damit diese eine neue planerische Festlegung trifft und einen genehmigungsfähigen Beschluss erwirkt. Aufgrund der aktuellen Planungs- und Baugesetzgebung kann der Regierungsrat die erforderlichen Rückzonungen derzeit denn auch nicht selbst vornehmen. Erst wenn die Frist für die Anpassung der Nutzungsplanung an das neue Planungs- und Baugesetz abgelaufen ist, kann der Regierungsrat aufgrund der Vollzugs- und Übergangsbestimmungen anstelle der Gemeinde die nötigen Änderungen der Nutzungsplanung direkt beschliessen (Art. 177 Abs. 3 PBG). Denn der Entscheidungsspielraum der Gemeinden darf nicht unnötig eingeschränkt werden. Der Regierungsrat als Genehmigungsbehörde hat grundsätzlich nicht selber Planungsaufgaben der Gemeinden zu übernehmen (vgl. beispielsweise zum bernischen Recht ZAUGG/LUDWIG, a.a.O., N. 7 zu Art. 61 BauG/BE). Bereits die Bezeichnung der Rückzonungsgemeinden durch den Kanton stellt einen erheblichen Eingriff in die kommunale Planungssouveränität dar. Der Kanton Nidwalden bewegt sich dabei jedoch wie dargestellt im bundesrechtlich vorgegebenen Rahmen. Bei den Vorgaben des Richtplans handelt es sich schliesslich um behördenverbindliche Aufträge (vgl. Art. 9 Abs. 1 RPG und Art. 22 RPV; Art. 12 Abs. 3 PBG), nicht aber um parzellenscharfe grundeigentümergebundene Anordnungen. Die Rechtslage der einzelnen Grundstücke wird erst in der Nutzungsplanung definitiv geklärt. Die Gemeinden verfügen somit bei der konkreten Umsetzung des Rückzonungsauftrags über ein gewisses – wenn auch mit Blick auf die Artikel 9 Abs. 1 RPG und Art. 15 RPG eingeschränktes – Ermessen (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts Nidwalden vom 14. März 2022 E. 4.3.4/b [VA 21 30]).

5.3 Um jedoch sicherzustellen, dass ein Teil der unbebauten Bauzonenflächen auch weiterhin für die notwendige Bauzonenreduktion im Rahmen der laufenden Revision der Nutzungsplanung zur Disposition stehen, hat die Baudirektion «intervenierte» und eine kantonale Planungszone über insgesamt 14 Grundstücke festgelegt. Es sind allesamt Grundstücke oder Grundstücksteile, welche bereits mit der kommunalen Planungszone 2015 belegt und an der Gemeindeversammlung vom Mai 2021 nicht ausgezont wurden. Zu den Grundstücken gehört auch die streitbetreffene Parzelle Nr. Y des Beschwerdeführers.

E. 15

■ 27

Da der Gemeinderat selbst unstrittig über dieselben Grundstücke und zu demselben Zweck keine neue Planungszone erlassen kann bzw. eine Verlängerung der kommunalen Planungszone über die Maximaldauer von fünf Jahren hinaus nicht zulässig ist, war das Eingreifen der Baudirektion mittels Erlass einer kantonalen Planungszone im vorliegenden Fall erforderlich und angezeigt. Ohne diese Planungszone bestünde die Gefahr, dass die laufende Nutzungsplanrevision mittels Bauvorhaben und Baugesuchen unterlaufen werden könnte. Eine unkoordinierte Bebauung der heute unbebauten Parzellen würde die Einhaltung der Planungsziele und Planungsgrundsätze gemäss RPG und kantonalem Richtplan gefährden. Unter diesen Umständen ist es begründet, dass die Baudirektion eine kantonale Planungszone gestützt auf Art. 45 Abs. 1 Ziff. 2 PBG erlassen hat; sie war aufgrund der übergeordneten Raumordnungsziele (Art. 15 Abs. 2 RPG) offensichtlich notwendig. Der Wortlaut von Art. 45 Abs. 1 Ziff. 2 PBG (1. Teilsatz) beschränkt die Zuständigkeit der Baudirektion im Übrigen nicht auf Planungszone, die aufgrund der «kantonalen Nutzungsplanung», sondern allgemeiner aufgrund der «kantonalen Planung» erforderlich sind, was im vorliegenden Fall eine entsprechend weitere Auslegung der Bestimmung zulässt. Dass die Baudirektion dabei auch den Aspekt der kommunalen Planungsautonomie zu beachten hat, ist schliesslich im Rahmen der Interessenabwägung zu berücksichtigen, rechtfertigt aber keine Einschränkung auf die «kantonale Nutzungsplanung». Eine solche Einschränkung würde zu weit greifen und findet keine Grundlage in Gesetz und Materialien. Auch sonst lassen die Materialien nicht den Schluss zu, dass die Baudirektion in der vorliegenden Konstellation nicht das Instrument der Planungszone hätte ergreifen dürfen. Art. 45 PBG entspricht im Wesentlichen den bisherigen Art. 105 bis Art. 107 des Baugesetzes vom 24. April 1988 (aBauG; Stand 1. Mai 2012) in neuer Gliederung (vgl. v.a. Bericht des Regierungsrats an den Landrat vom 26. November 2013 und Ergebnis der Vernehmlassung vom 26. November 2013; beide abrufbar unter <https://www.nw.ch/politbusiness/20365>). Schliesslich sei nochmals darauf hingewiesen, dass die kantonale Planungszone lediglich eine vorsorgliche (und damit zeitlich begrenzte) Massnahme ist, welche die Planungs- und Entscheidungsfreiheit der Gemeinde im Rahmen der notwendigen Nutzungsplanrevision sichern soll (vgl. vorstehende E. 3.3.). Sie ist hingegen keine direkte Ersatzvornahme im Sinn von Art. 177 Abs. 3 PBG (vgl. zum Ganzen: BGE 118 Ia 510 E. 4d; 113 Ia 362 E. 2; LGVE 1993 III Nr. 19 E. 1; ALEXANDER RUCH, in: Aemisegger et. al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG, Zürich 2016, N. 21 ff. zu Art. 27 RPG; ZAUGG/LUDWIG, a.a.O., N. 1 zu Art. 62-63 BauG/BE).

E. 16

■ 27

5.4 Die strittige Planungszone der Baudirektion beruht somit auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage. Ergänzend wird auf die Begründung des angefochtenen RRB Nr. 180 vom 4. April 2023 verwiesen (vgl. Art. 56 Abs. 3 VRG).

6. Was der Beschwerdeführer dagegen vorbringt überzeugt nicht:

E. 17

■ 27

Missachtung der bundesrechtlichen Vorgaben gesetzwidrige und mithin nicht genehmigungsfähige Nutzungspläne zu verabschieden. Die allenfalls erforderliche direkte Ersatzvornahme nach Art. 177 Abs. 3 PBG (als Ultima Ratio; vgl. vorstehende E. 5.3)

könnte jedoch durch Bauvorhaben beeinträchtigt und eine bundesrechtkonforme Raumplanung vereitelt werden. Es ist daher nicht ersichtlich, wie dieser Gefahr mit anderen Mitteln als der kantonalen Planungszone (vgl. Replik vom 17. Juli 2023 Ad «Zu Ziff. 8.3» und «Zu Ziff. 8.4») entgegengewirkt werden könnte.

E. 18

■ 27

E. 19

■ 27

Gemeindeautonomie noch präjudiziert sie in rechtswidriger Weise den Genehmigungsscheid des Regierungsrats. Der Gemeinderat selbst hat im Übrigen weder den Erlass der kantonalen Planungszone noch eine Verletzung der kommunalen Planungsautonomie mittels Rechtsmittel reklamiert.

E. 20

■ 27

Verhältnisse erheblich geändert (vgl. auch Art. 21 Abs. 2 RPG) und die Gemeinde ist verpflichtet, bis spätestens am 1. Januar 2025 eine umfassende Zonenplanänderung vorzunehmen (vgl. Art. 177 Abs. 1 PBG). Damit sämtliche Optionen in Bezug auf Gebiete, die gemäss bereits vorgenommener Priorisierung der Gemeinde für eine Rückzonung in Frage kommen, auch weiterhin offenbleiben, hat die Baudirektion eine Planungszone darüber erlassen. Die Einhaltung von Art. 21 Abs. 2 RPG und Art. 15 Abs. 2 RPG soll sichergestellt werden. Aufgrund des ausgewiesenen Bedarfs an Rückzonungen sind auch die Anforderungen an die Konkretheit der Planungsabsicht gegeben. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist eine Planungszone im Hinblick auf die dahinterstehende Planungsabsicht nur aufzuheben, wenn diese offensichtlich rechtswidrig oder sinnlos ist (ZBl 1983 S. 546 E. II.a). Dies ist hier nicht der Fall. Darüber hinaus bedarf es zum öffentlichen Interesse keiner weiteren Ausführungen und es kann vollumfänglich auf die korrekten vorinstanzlichen Erwägungen (vgl. E. 2.3.3 ff.) verwiesen werden (Art. 56 Abs. 3 VRG).

8.

E. 21

■ 27

Parzelle Nr. Y des Beschwerdeführers erweise sich unter diesen Umständen nicht nur als rechtswidrig, sondern auch als offensichtlich nicht erforderlich und folglich unverhältnismässig.

E. 22

■ 27

seien. Die zeitliche Ausdehnung bis vorerst im November 2024 (die Zonenpläne sind bis 1. Januar 2025 anzupassen) sei sodann notwendig, eine kürzere Dauer sei nicht zielführend. In sachlicher Hinsicht erweise sich die strittige Planungszone als restriktiv, da während der Dauer der Planungszone keine Baubewilligungen mehr erteilt würden. Angesichts der Tatsache, dass die Vorinstanz beziehungsweise die Gemeinde gestützt auf die Bundesgesetzgebung Bauparzellen rückzonen und der Nichtbauzone zuführen müsse, sei

jedoch kein milderes Mittel erkennbar, mit dem die Planungsabsicht sichergestellt werden könne. Inwiefern effektiv eine Zuweisung zur Nichtbauzone erfolge, bilde indessen erst Gegenstand des Verfahrens der Nutzungsplanung. Die Planungszone gehe somit in räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht nicht über das hinaus, was zur Erreichung des Sicherungszwecks unbedingt notwendig sei. Die Erforderlichkeit dieser Massnahme könne deshalb nicht abgestritten werden. Ein anderes Mittel, um die Planungsabsicht der Planungsbehörden beziehungsweise die unbeschwerte Nutzungsplanung sicherzustellen, sei nicht ersichtlich. Die Erforderlichkeit sei somit ebenfalls gegeben. Das im öffentlichen Interesse liegende Ziel sei schliesslich gegen das private Interesse des Beschwerdeführers, der uneingeschränkten Ausübung des Eigentums, abzuwägen. Das angemessene Verhältnis beurteile sich nur aufgrund der Planungszone und nicht aufgrund der beabsichtigten Nutzungsplanung. Es stelle sich vorliegend insbesondere die Frage, ob die zeitliche Dimension der Planungszone verhältnismässig sei, da die Parzelle des Beschwerdeführers bereits vom 23. März 2015 bis am 1. April 2020 durch die Planungszone des Gemeinderates X belegt gewesen sei. Gehe man davon aus, dass die durch die Vorinstanz erlassene Planungszone bis Anfang 2025 bestehen bleibe, so würde dies für die Eigentümer eine Blockierung ihrer Parzelle für insgesamt ca. 10 Jahre bedeuten. Der Beschwerdeführer mache geltend, es handle sich bei der strittigen Parzelle um baureifes, gut gelegenes und attraktives Land, welches genügend erschlossen und in zwei bis drei Jahren überbaubar sei. Für die Parzelle liege bereits ein Gestaltungsplan im Entwurf vor. Die Parzelle sei zwingend in der Bauzone zu belassen. Dem sei entgegenzuhalten, dass die Parzelle Nr. Y des Beschwerdeführers nicht bebaut sei. Da weder ein Gestaltungsplan noch eine konkrete Bauabsicht bestehe, könne die Parzelle nicht in nützlicher Frist überbaut werden, sodass das private Interesse stark relativiert werden müsse. Für die Parzelle bestehe seit 50 Jahren keine konkrete Bauabsicht. Der Beschwerdeführer erfahre keine offensichtlichen Nachteile mit der weiteren Blockierung seiner Parzelle von nochmals ca. zwei Jahren. Demgegenüber erweise sich das öffentliche Interesse an der rechtskonformen Nutzungsplanung und somit an der Reduktion der unbestrittenermassen überdimensionierten Bauzone als äusserst erheblich. Ohne

E. 23

■ 27

Vornahme der bundesrechtlich vorgeschriebenen Rückzonungen wäre die kommunale Totalrevision der Nutzungsplanung nicht genehmigungsfähig, was faktisch zu einem vorübergehenden Baustopp in der Gemeinde führen könnte. Insofern sei die Sicherstellung der beabsichtigten Nutzungsplanung mittels Erlass einer Planungszone von grossem öffentlichen Interesse. Für die Beschwerdeführer hingegen habe die Planungszone faktisch keine zusätzlichen negativen Auswirkungen, wenn man alternativ von einem für das gesamte Gemeindegebiet geltenden Baustopp ausgehe. Wäge man somit die privaten mit den öffentlichen Interessen ab, falle die Abwägung zugunsten des öffentlichen Interesses und somit im Sinne der Vorinstanz aus. Die Planungszone sei im vorgesehenen Ausmass zumutbar und der Verhältnismässigkeitsgrundsatz gewahrt. Auf diese vorinstanzlichen Erwägungen (2.3.4) ist ebenfalls uneingeschränkt zu verweisen (Art. 56 Abs. 3 VRG), zumal der Beschwerdeführer – wie die nachfolgende Erwägung aufzeigen wird – keine wesentlichen Argumente vorträgt, die nicht bereits von der Vorinstanz entkräftet worden wären.

E. 24

■ 27

dahingehend sicherzustellen, dass in der Zwischenzeit von Seiten des Beschwerdeführers keine Schritte unternommen werden können, die einer möglichen späteren Rückzonung entgegenstehen würden.

E. 25

■ 27

Das öffentliche Interesse an der rechtskonformen Nutzungsplanung sei hingegen als äusserst erheblich zu beurteilen. Diese vorinstanzliche Interessenabwägung wurde objektiv und offensichtlich auch im Hinblick auf die gesamte zeitliche Dimension der Belegung der Parzelle Nr. Y mit einer Planungszone vorgenommen (vgl. vorinstanzliche E. 2.3.4.4). Sie ist deshalb nicht zu beanstanden. Ausserdem gilt es zu beachten, dass bei raumplanerischen Entscheiden in Zusammenhang mit der Nutzungsplanung messerscharfe Bewertungen kaum je möglich sind. Eine Interessenabwägung ist unabdingbar, womit das Ermessen per se eine gewisse Rolle spielt. Ferner sei der Beschwerdeführer nochmals darauf hingewiesen, dass vorliegend bloss die Planungszone Streitgegenstand bildet und eine weitergehende Interessenabwägung im nachgelagerten Nutzungsplanverfahren erfolgt (vgl. vorstehende E. 6.6).

E. 26

■ 27

E. 27

■ 27

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