

NW_GERICHTE VA 22 9 vom 3. Oktober 2022

NW Gerichte, 2022-10-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/nw_gerichte_VA 22 9

FR: NW_GERICHTE VA 22 9 du 3 octobre 2022

IT: NW_GERICHTE VA 22 9 del 3 ottobre 2022

Erwägungen

E. 1.1

Anfechtungsobjekt bildet im vorliegenden Verfahren der Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 158 vom 15. März 2022 (BF-Bel. 1), mit welchem die Beschwerde vom 21. Juni 2021 gegen die Planungszone auf der Parzelle Nr. bb, GB Z. __, abgewiesen 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 (Art. 54 Abs. 3 VRG). 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 des Gemeinderates Z. __ 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

5■29 (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. Die Beschwerdeführerin ist Eigentümerin der von der Planungszone erfassten Parzelle Nr. bb, GB Z. __, und war bereits im vorinstanzlichen Verfahren als Beschwerdeführerin beteiligt, in welchem ihre Verwaltungsbeschwerde mit RRB Nr. 158 vom 15. März 2022 abgewiesen wurde. Nunmehr wehrt sich die Beschwerdeführerin gegen diesen Entscheid, von welchem sie offensichtlich besonders berührt ist. Mithin hat sie zweifellos ein schutzwürdiges Interesse und einen praktischen Nutzen an dessen Aufhebung. Die Beschwerdeführerin ist somit zur Beschwerde berechtigt. Nachdem auch die übrigen Sachentscheidvoraussetzungen nach Art. 54 ff. VRG erfüllt sind, ist auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten und in der Sache zu entscheiden (Art. 55 VRG).

E. 1.3

Die Beschwerdeführerin beantragt mit Antrags-Ziffer 3 (vgl. Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 9. Mai 2022 S. 2), es sei der Beschluss des

Gemeinderates vom __ betreffend den Erlass einer Planungszone aufzuheben. Dazu ist festzustellen, dass aufgrund des Devolutiveffekts der hier angefochtene RRB Nr. 158 vom 15. März 2022 an die Stelle desjenigen des Gemeinderates getreten ist und dieser als inhaltlich mitangefochten gilt (Art. 78 Abs. 1, Art. 80 Abs. 2 und Art. 87 VRG; CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Auflage 2003, N. 934 f.). Wird der angefochtene RRB aufgehoben, fällt auch der Beschluss des Gemeinderates dahin. Letzterer ist damit nicht mehr Anfechtungsgegenstand (vgl. BGE 134 II 142 E. 1.4; 129 II 438 E. 1; 113 Ib 257 E. 3; 112 Ib 39 E. 1e), weshalb auf den Antrag nicht eingetreten wird.

E. 1.4

Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde können nur Rechtsverletzungen gerügt werden, wobei 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 angefochtene Verfügung oder der angefochtene Entscheid beruhe auf einem unrichtig oder unvollständig festgestellten Sachverhalt (Art. 110 Bundesgerichtsgesetz [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

6■29 Rügegrundsatzes nicht ausschliesst (BERNHARD EHRENZELLER, in: Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, N. 8 und N. 17 ff. zu Art. 110 BGG). Im Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht 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 Verfahren zur Sache gestellten Anträge können die Parteien hingegen nicht ausdehnen oder inhaltlich anpassen (Art. 91 Abs. 2 VRG). Das Verwaltungsgericht darf über die zur Sache gestellten Parteianträge nicht hinausgehen (Art. 94 VRG).

E. 2

Die Planungszone stellt das klassische Instrument zur Sicherung künftiger Planungen dar (vgl. BGE 146 II 289 E. 5.1; ALEXANDER RUCH, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 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. Danach kann die zuständige Behörde, sofern Nutzungspläne angepasst werden müssen oder noch keine vorliegen, für genau bezeichnete Gebiete Planungszonen bestimmen. Innerhalb der Planungszonen darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte (Abs. 1). Planungszonen dürfen für längstens fünf Jahre bestimmt werden; das kantonale Recht kann eine Verlängerung vorsehen (Abs. 2). Auf kantonaler Ebene ist die Planungszone in den Art. 43 ff. PBG verankert. Danach dienen die Planungszonen der Sicherstellung der Richtplanung und der Nutzungsplanung; sie sollen Vorkehren verhindern, welche deren Verwirklichung erschweren (Art. 43 Abs. 1 PBG). Gleichzeitig mit der Bestimmung von Planungszonen sind provisorische Bau- und Nutzungsvorschriften festzulegen. Sie treten

mit der Veröffentlichung in Kraft (Art. 43 Abs. 2 PBG). Die Planungszone 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 (Ziff. 1) und die Direktion, wenn die Planungszone aufgrund der kantonalen Planung erforderlich ist oder wenn der Gemeinderat offensichtlich notwendige Planungszone nicht festlegt (Ziff. 2). Der Erlass einer Planungszone ist zu veröffentlichen, 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 (Art. 45 Abs. 2 PBG). Planungszone können für längstens drei Jahre festgelegt werden und ihre Geltungsdauer kann um höchstens zwei Jahre verlängert werden (Art. 44 Abs. 1 PBG). Sie erlöschen

7■29 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). Die Planungszone ist eine der Nutzungsplanung dienende vorsorgliche (und damit zeitlich begrenzte) sichernde Massnahme des Bundesrechts. Sie dient der Sicherstellung der Nutzungsplanung, 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 innerhalb 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, in: Aemisegger et. al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG, Zürich 2016, N. 21 ff. zu Art. 27 RPG; ZAUGG/LUDWIG, Baugesetz des Kantons Bern, Band II, 3. Aufl. 2010, N. 1 zu Art. 62-63 BauG/BE). In der Literatur und Rechtsprechung wird der Planungszone eine sogenannte negative Vorwirkung zuerkannt. Diese liegt vor, wenn die Anwendung des geltenden Rechts bei der Beurteilung gegenwärtiger Sachverhalte mit Blick auf das Inkrafttreten neuen Rechts insoweit ausgesetzt wird, als Bauten nur noch bewilligt werden, wenn sie die vorgesehene planerische Neuordnung nicht beeinträchtigen oder verunmöglichen (BGE 136 I 142 E. 3.2). Die Planungszone hat also zur Folge, dass im betroffenen Umfang die Anwendung des (noch) geltenden Rechts im Hinblick auf das Inkrafttreten des neuen Rechts ausgesetzt wird. Gleichzeitig bewirkt die Festsetzung von Planungszone eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung und ist mit Art. 26 BV nur vereinbar, wenn sie im Sinn von Art. 36 BV auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig 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, je mit Hinweisen; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 31 N 31 f.; ALEXANDER RUCH, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, N. 21 ff. zu Art. 27 RPG; BALTHASAR HEER, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N. 269 ff.; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Bern 2006, N. 7 ff. zu Art. 27 RPG).

8■29

E. 3.1

Die Beschwerdeführerin rügt zunächst eine Verletzung des rechtlichen Gehörs und trägt dazu zusammengefasst vor, dass sie bereits mit Beschwerde vom 21. Juni 2021 (BF1-A Rz.

10) eine solche Verletzung gerügt habe. Sie habe insbesondere bemängelt, dass ihr der damals angefochtene Beschluss des Gemeinderates vom __ nie zugestellt worden sei und dass sich der Entscheid auch nicht bei den öffentlichen Auflageakten befunden habe. Damit fehle es vollständig an einer nachvollziehbaren Begründung. Die Vorinstanz habe vollkommen unberücksichtigt gelassen, dass ihr der Gemeinderatsbeschluss vom __ erst im Laufe des Rechtsmittelverfahrens vor dem Regierungsrat zur Kenntnis gebracht worden sei. Vor Beginn des Rechtsmittelverfahrens habe überhaupt keine Eröffnung dieses Entscheids stattgefunden. Die Kriterien, nach denen die Planungszone für gewisse Parzellen erlassen worden sei, seien der Beschwerdeführerin mithin nicht bekannt gewesen. Eine ordentliche Eröffnung des Gemeinderatsbeschlusses vom __ sei daher unterblieben bzw. ihr gegenüber erst im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens erfolgt, was zumindest eine massive Verletzung des rechtlichen Gehörs darstelle, wenn nicht sogar Nichtigkeit des Beschlusses. Die Beschwerdeführerin habe im Zeitpunkt ihrer Verwaltungsbeschwerde über kein Anfechtungsobjekt verfügt. Sie habe keine Kenntnis gehabt von den Sachverhaltsausführungen bzw. der Begründung des Gemeinderatsbeschlusses. Die Beschwerdeführerin habe ausserdem keine Kenntnis gehabt über die Existenz der «für jede kapazitätsrelevante Parzelle erstellten Faktenblätter». Die öffentliche Auflage habe diese Faktenblätter nicht umfasst. Vielmehr seien nur die Faktenblätter derjenigen Grundstücke öffentlich aufgelegt worden, welche von der Planungszone erfasst worden seien. Da sich die Vorinstanz mit diesen Rügen überhaupt nicht auseinandergesetzt habe, habe auch sie den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör klar verletzt.

E. 3.2.1

Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur. Seine Verletzung führt ungeachtet der materiellen Begründetheit der Beschwerde grundsätzlich zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Die entsprechenden Rügen sind daher vorab zu behandeln (BGE 142 II 218 E. 2.8.1; 137 I 195 E. 2.2; je mit Hinweisen).

9■29

E. 3.2.2

Nach Art. 29 Abs. 2 BV (SR 101) haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Einen vergleichbaren Anspruch gewährt auch Art. 6 Abs. 1 EMRK (SR 0.101). Der Anspruch auf rechtliches Gehör dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheids dar, der in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift. Dazu gehört insbesondere das Recht des Betroffenen, sich vor Erlass eines solchen Entscheids zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt überdies, dass die verfügende oder urteilende Behörde ihren Entscheid begründet, damit sich die betroffenen Parteien ein Bild über die Erwägungen der Behörde machen können. Dabei ist nicht erforderlich, dass sich die Behörde mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen

wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 142 II 49 E. 9.2; 136 I 229 E. 5.2; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, 9. Aufl. 2016, N. 838; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N. 1001 ff.).

E. 3.2.3

Nach der Rechtsprechung kann eine – nicht besonders schwerwiegende – Verletzung des rechtlichen Gehörs ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt als auch die Rechtslage frei überprüfen kann. Von einer Rückweisung der Sache ist selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des rechtlichen Gehörs dann abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem (der Anhörung gleichgestellten) Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (BGE 137 I 195 E. 2.3.3; 133 I 201 E.2.2; 132 V 387 E. 5.1; BGer 1C_100/2009 vom 22. September 2009 E. 2).

10■29

E. 3.3.1

Wie eingangs erwähnt (vgl. vorstehende E. 2) ist der Erlass der Planungszone gemäss Art. 45 Abs. 2 PBG zu veröffentlichen (1), in der Gemeinde beziehungsweise bei der Direktion während 20 Tagen öffentlich aufzulegen (2) und den betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern mitzuteilen, soweit dies mit verhältnismässigem Aufwand möglich ist (3). In der Veröffentlichung und in der Mitteilung ist auf die öffentliche Auflage und das Rechtsmittel hinzuweisen (Art. 45 Abs. 3 PBG). Während der Auflagefrist kann gegen die Planungszone Beschwerde beim Regierungsrat erhoben werden; die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung (Art. 45 Abs. 4 PBG).

E. 3.3.2

In Übereinstimmung mit Art. 45 Abs. 2 Ziff. 1 PBG wurde der Erlass der Planungszone im Amtsblatt des Kantons Nidwalden (Nr. __ vom __) publiziert und gleichzeitig auf die öffentliche Auflage und das Rechtsmittel hingewiesen (Art. 45 Abs. 3 PBG). Im Publikationstext wurde sodann der Gemeinderatsbeschluss vom __ offengelegt (BF1-A-1). Während der Auflagefrist lagen – ergänzend zum Publikationstext – unstrittig Karten zu Z.__ auf, aus denen die von der Planungszone erfassten Gebiete hervorgingen, sowie die Faktenblätter (inkl. Begründung zur Eignung als Rückzonungsfläche) aller von der Planungszone betroffenen Grundstücke. Nicht öffentlich aufgelegt wurden hingegen – gemäss Gemeinderat aus Datenschutzgründen (vgl. Beschwerdeantwort Gemeinderat zu Rz. 11) – die Faktenblätter für diejenigen kapazitätsrelevanten, un bebauten Parzellen, die nicht unter die Planungszone gefallen sind. Mit Mitteilung vom __ hat der Gemeinderat zudem die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer – so auch die Beschwerdeführerin – darüber informiert, dass ab 2. Juni 2021 eine Planungszone über ihre Grundstücke erlassen werde. Im Rahmen der Umsetzung des neuen Richtplanes sei die Gemeinde gezwungen, den Bauland-Reserveüberschuss von aktuell gut __ m² in eine Planungszone zu überführen. Gleichzeitig bekamen die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer das Faktenblatt zu ihren jeweiligen Grundstücken mit einer Begründung zur Eignung als Rückzonungsfläche (vgl.

Verwaltungsgerichtsbeschwerde Rz. 10; Beschwerdeantwort Gemeinderat zu Rz. 10 und 11). Mit diesem Vorgehen hat sich der Gemeinderat zweifelsohne an die gesetzlichen Vorgaben von Art. 45 PBG gehalten. Der Gemeinderatsbeschlusses Nr. __ vom __ ist weder nichtig noch liegt ein schwerer Eröffnungsmangel vor. Im Übrigen wäre ein allfälliger Eröffnungsmangel gemäss Rechtsprechung des

11■29 Bundesgerichts mit Blick auf die durch Art. 27 RPG geschützten öffentlichen Interessen ohne- hin nur ein Anfechtungs- und kein Nichtigkeitsgrund (BGE 133 II 353 E. 4.1).

E. 3.3.3

Die Beschwerdeführerin behauptet, der Gemeinderatsbeschluss Nr. __ vom __ sei ihr weder mit dem Informationsschreiben vom __ zugestellt worden noch habe sich der Beschluss bei den Auflageakten befunden. Der Gemeinderat hat im Publikationstext vom __ explizit auf den Beschluss vom __ verwiesen und dessen Inhalt im Wesentlichen öffentlich bekannt gegeben. Gemäss Art. 45 Abs. 2 Ziff. 3 PBG ist der Erlass der Planungszone sodann den betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern mitzuteilen, soweit dies mit verhältnismässigem Aufwand möglich ist. Dies hat der Gemeinderat mit Schreiben vom __ getan. Zur Beilage des publizierten Gemeinderatsbeschlusses bzw. Protokollauszugs vom __ war der Gemeinderat hingegen nicht verpflichtet. Ein entsprechender Verweis auf die öffentliche Auflage und das Rechtsmittel war ausreichend (Art. 45 Abs. 3 PBG). Die Frage, ob der Gemeinderatsbeschluss vom __ bei den Auflageakten lag oder hätte liegen müssen, kann hier offenbleiben. Massgeblich ist einzig, dass der wesentliche Inhalt des Beschlusses gemäss Art. 45 Abs. 2 PBG im Amtsblatt ordnungsgemäss publiziert und eröffnet wurde und der Beschwerdeführerin spätestens im Rahmen des verwaltungsinternen Beschwerdeverfahrens zusammen mit der Vernehmlassung vom 13. August 2021 zur Kenntnis gebracht wurde (VI1-B). Eine allfällige unzureichende Auflage wöge nicht derart schwer, dass der Mangel nicht im Rahmen des vorinstanzlichen Beschwerdeverfahrens hätte «geheilt» werden können. Es ist auch nicht ersichtlich, inwiefern die Beschwerdeführerin durch die angeblich mangelhafte Eröffnung und/oder Auflage durch den Gemeinderat einen Nachteil erlitten haben soll, konnte sie doch gemäss eigener Aussage im vorinstanzlichen Beschwerdeverfahren detailliert und fundiert Kritik an den einzelnen Grundstücksbewertungen üben (vgl. Beschwerdeschrift Rz. 25). Ferner hätte die Beschwerdeführerin den Gemeinderatsbeschluss vom __ im Rahmen der öffentlichen Auflage jederzeit einverlangen können; dies umso mehr, als sie bereits bei Einreichung der Beschwerde anwaltlich vertreten war (BF1-A). Aus diesem Grund wäre auch eine Neuverlegung der vorinstanzlichen Kosten nicht angezeigt (vgl. Replik vom 14. Juli 2022, Rz. 6 S. 2). Aufgrund eines allfälligen Zustell- oder Auflagefehlers anzuzweifeln, dass überhaupt ein formeller Entscheid ergangen ist (vgl. Verwaltungsgerichtsbeschwerde Rz. 11), ist schliesslich abwegig, zumal es sich bei diesem Sachgeschäft – wie gerade auch die vorliegende Beschwerde zeigt – um eine höchst brisante Angelegenheit handelt und der Gemeinderatsbeschluss inzwischen ja auch vorgelegt wurde (VI1-B-1).

12■29

E. 3.3.4

Gleiches gilt sinngemäss auch für das Dossier «Parzellen, die kapazitätsrelevant sind gemäss Siedlung +, aber nicht mit Planungszone belegt» (VI1-B-3). Diese Faktenblätter musste der Gemeinderat der Beschwerdeführerin gemäss Gesetz nicht antragslos

überreichen bzw. öffentlich auflegen. Das generelle Überlassen aller Faktenblätter wäre zudem in der Tat aus datenschutzrechtlichen Überlegungen fragwürdig. Der Gemeinderat ist somit auch in diesem Punkt den Anforderungen von Art. 45 PBG gerecht geworden. Die strittigen Unterlagen sind der Beschwerdeführerin sodann im Rahmen des verwaltungsinternen Beschwerdeverfahrens zugegangen (VI1-B-3) und sie konnte dazu ausführlich Stellung nehmen. Ein allfälliger Mangel wöge auch hier nicht derart schwer, dass er nicht im Rahmen des vorinstanzlichen Beschwerdeverfahrens hätte «geheilt» werden können.

E. 3.3.5

Zum Einwand der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe sich mit dieser Rüge in der Beschwerdeschrift überhaupt nicht auseinandergesetzt und somit ebenfalls ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, ist festzustellen, dass sich die Behörde wie bereits erwähnt nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Kommt hinzu, dass auch eine allfällige Gehörsverletzung durch die Vorinstanz nicht derart schwer wöge, dass sie nicht im vorliegenden Rechtsmittelverfahren, in welchem das Gericht sowohl den Sachverhalt wie auch die Rechtslage frei überprüfen kann, «geheilt» werden könnte (BGE 142 II 218 E. 2.8.1; 137 I 195 E. 2.3.2; 133 I 201 E. 2.2; 132 V 387 E. 5.1). Von einer Rückweisung an die Vorinstanz wäre im Übrigen selbst bei einer schwerwiegenden Gehörsverletzung abzusehen, wenn diese wie hier lediglich zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde (BGE 136 V 117 E. 4.2.2.2). Insoweit kann den Einwendungen der Beschwerdeführerin nicht gefolgt werden. Es liegt keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor (Art. 29 Abs. 2 BV).

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin trägt als Nächstes zusammengefasst vor, dass weder der Gemeinderat noch das Amt für Raumentwicklung oder die Vorinstanz auf die von ihr detailliert und fundiert aufgezeigten Alternativgrundstücke eingegangen seien. Die Auswahl der von der Planungszone beschlagenen Grundstücke sei nicht sachgerecht erfolgt. Die Beschwerdeführerin

13■29 habe Grundstücke genannt, welche ihrer Ansicht nach die vom Gemeinderat stipulierten Rückzonungskriterien klar besser oder zumindest gleich gut erfüllen würden. Die Vorinstanz habe dazu lediglich festgehalten, dass anhand der eingereichten Planunterlagen ersichtlich sei, dass die Auswahl der Parzellen, die mit einer Planungszone belegt worden seien, in sachlicher Hinsicht nachvollziehbar und die Bewertung der Vorinstanz gestützt auf nachvollziehbare Kriterien erfolgt sei. Diese pauschalen Ausführungen seien vorgeschoben und würden mitnichten eine ausreichende Begründung darstellen. Auch damit sei der Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt worden; eine Heilung sei ausgeschlossen.

E. 4.2.1

Dazu ist als Erstes festzustellen, dass sich die Vorinstanz zur Auswahl der Parzellen (Priorisierung) und den angewandten Kriterien unter dem Titel «Verletzung des Willkürverbotes» (vgl. vorinstanzliche E. 2.5) geäußert hat und im Wesentlichen zum Schluss gelangt ist, die Priorisierung trage dem Verhältnismässigkeitsprinzip und den raumplanerischen Vorgaben des Bundesrechts Rechnung. Anhand der eingereichten Planunterlagen sei zudem ersichtlich, dass die Auswahl der Parzellen, die mit einer Planungszone belegt worden

sein, in sachlicher Hinsicht nachvollziehbar sein. Die Vorinstanz (Gemeinderat) habe eine Auslegeordnung vorgenommen und die Bewertung gestützt auf nachvollziehbare Kriterien vorgenommen. Bei raumplanerischen Entscheidungen in Zusammenhang mit der Nutzungsplanung seien messerscharfe Bewertungen zudem kaum je möglich. Eine Interessenabwägung sei unabdingbar, womit das Ermessen per se eine gewisse Rolle spiele. Zudem verkenne die Beschwerdeführerin, dass bloss die Planungszone Streitgegenstand bilde. Eine weitergehende Interessenabwägung erfolge im nachgelagerten Nutzungsplanverfahren. Es könne deshalb keine offensichtliche Gesetzesverletzung oder ein grober Ermessensfehler ausgemacht werden. Sodann leide der Erlass der Planungszone auch nicht an einem unauflösbaren Widerspruch oder stehe dem Gerechtigkeitsgedanken in stossender Weise entgegen. Es seien jene Grundstücke mit der Planungszone belegt worden, auf welche die für den Erlass einer Planungszone festgelegten Kriterien gemäss Beurteilung der Vorinstanz (Gemeinderat) am besten zutreffen würden. Das Willkürverbot sei somit nicht verletzt worden. Damit waren der Beschwerdeführerin die rechtlichen und tatsächlichen Überlegungen, von denen sich die Vorinstanz in diesem Punkt hat leiten lassen, bekannt. Es war der Beschwerdeführerin zweifellos möglich, die Tragweite des Entscheids zu erkennen und diesen Punkt mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde sachgerecht anzufechten. Aus der vorinstanzlichen

14■29 Erwägung 2.5.4 geht nachvollziehbar hervor, weshalb die Vorinstanz die gemeinderätliche Priorisierung der Grundstücke nicht als unsachgemäss und willkürlich erachtet hat. Die Vorinstanz musste sich sodann nicht über alle Vorbringen in der Beschwerde aussprechen (vgl. vorstehende E. 3.2.2). Insoweit liegt keine Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV) vor und selbst wenn, wäre angesichts des weiteren Verfahrensablaufs sowie der Tatsache, dass dem Verwaltungsgericht volle Kognition zukommt, davon auszugehen, dass ein allfälliger Mangel nicht derart schwer wiegen würde, dass er nicht im vorliegenden Verfahren geheilt werden könnte.

E. 4.2.2

Es ist insbesondere auch nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die angewandten Kriterien sowie die Priorisierung des Gemeinderates mit einer gewissen Zurückhaltung geprüft hat, denn die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden verfügen über einen erheblichen Ermessensspielraum, namentlich bei der Erfüllung von raumwirksamen Aufgaben (vgl. Art. 2 Abs. 3 RPG; BGer 1C_577/2019 vom 4. November 2020 E. 3.1). Nutzungsplanung ist ein Kernbereich der Gemeindeautonomie. Die Rechtsmittelinstanzen greifen deshalb auch bei der Festlegung von Planungszonen nicht ohne Not in die kommunale Planungsautonomie ein. Bereits die Bezeichnung der Rückzonungsgemeinden durch den Kanton stellt einen erheblichen Eingriff in die kommunale Planungsautonomie dar. Der Kanton Nidwalden bewegt sich dabei jedoch 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 – wie bereits die Vorinstanz korrekt ausgeführt hat – 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 15 RPG eingeschränktes – Ermessen. Dieses lässt sich auch daher rechtfertigen, als die Gemeinde die örtlichen Verhältnisse besser kennt und eine entsprechende Abwägung am besten vornehmen kann.

E. 4.2.3

a) In Ergänzung der vorinstanzlichen Begründung sei sodann auf die Parteiauskunft des Gemeinderates vom __ verwiesen. Dieser ist zu entnehmen, dass die Baudirektion dem Gemeinderat gestützt auf das Projekt «Siedlung +» die kapazitätsrelevanten Parzellen vorgegeben habe. Der Gemeinde hätten für eine mögliche Rückzonung und die Belegung mit einer

15■29 Planungszone gesamthaft __ Parzellen zur Auswahl gestanden. Zur Bestimmung der am besten für eine mögliche Rückzonung und somit für die Belegung mit einer Planungszone geeigneten Parzellen habe der Gemeinderat folgende fünf Kriterien festgelegt (VII-A): – (Periphere) Lage innerhalb der Gemeinde und in der Bauzone – Fehlende Erschliessung mit Strasse/Leistungen und mit dem öffentlichen Verkehr mit Baureife innert zwei Jahren – Tatsächliche Bebaubarkeit der Parzellen nicht gegeben – Zeitraum seit Einzonung der Parzelle – Keine konkreten Bauabsichten der Grundeigentümer (Nachweis erforderlich) Basierend auf den von einem beigezogenen Raumplaner für alle kapazitätsrelevanten Parzellen erstellten Faktenblätter und unter Einbezug der Rückmeldungen des Amtes für Raumentwicklung zu den Zielsetzungen des kantonalen Richtplans (vgl. auch W1-A Ziff. 4), habe der Gemeinderat gemäss den genannten Kriterien, die für eine Rückzonung geeignetsten Parzellen bestimmt (VII-A).

b) Mit der Vorinstanz ist einig zu gehen, dass diese vom Gemeinderat angewandten Kriterien sachlich sind. Sie wurden zudem einheitlich auf die Grundstücke angewandt (vgl. Faktenblätter BF1-A-2 und VII-B-3 sowie VII-A und W1-A) und entsprechen im Übrigen sowohl der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGer 1C_409/2018 vom 23. Juli 2019 E. 3.5 mit Verweis auf BGE 144 II 41 E. 5.2; vgl. auch BGer 1C_248/2019 vom 3. Februar 2020 E. 4.1) als auch dem kantonalen Richtplan vom 25. September 2019 (vgl. Richtplantext S1-6 S. 68). Der Gemeinderat hat mit Beschluss vom __ insgesamt __ Parzellen der Planungszone zugeteilt. Er beabsichtigt die Reduktion der Bauzonen und will mit der Planungszone sicherstellen, dass im Rahmen der Gesamtrevision der Nutzungsplanung die Nutzung der entsprechenden Parzellen überdacht und eine Neuuzuweisung diskutiert werden kann. Dazu wies er auch die Parzelle Nr. bb, GB Z. __, welche sich im Eigentum der Beschwerdeführerin befindet, der Planungszone zu (BF1-A-1). Das Grundstück verfügt über eine Fläche von __ m². Es liegt in der zweigeschossigen Wohnzone nach Art. 3 Ziff. 1 des Bau- und Zonenreglements der Gemeinde Z. __ (BZR) und gehört zum landschaftlich empfindlichen Siedlungsgebiet (Art. 5 Ziff. 6 BZR). Die Parzelle wird ausserdem von der Gefahrenzone 2 und der Gewässerraumzone erfasst (vgl. BF1-A-2) und grenzt an die Landwirtschaftszone. Die Zuweisung zur Planungszone begründete der Gemeinderat im Wesentlichen damit, dass die Parzelle seit mehr als 20 Jahren eingezont sei und keine konkreten Bauabsichten der Grundeigentümerin vorliegen würden.

16■29 Sodann befinde sich das Grundstück an peripherer Lage innerhalb der Bauzone und sei nicht gut erschlossen. Die tatsächliche Bebaubarkeit sei nicht gegeben (vgl. Faktenblatt BF1-A-1). Grundlage für den Entscheid bildeten offensichtlich die festgelegten, sachlichen Kriterien. Die Eignung der strittigen Parzelle für eine allfällige Auszonung bestätigt schliesslich auch das Amt für Raumentwicklung im Rahmen seiner Beweisauskunft (W1-A). c) Soweit die Rüge der Beschwerdeführerin darauf abzielt, es hätten andere, geeignetere Grundstücke von der Planungszone erfasst werden sollen, ist ihr ergänzend entgegenzuhalten, dass das grundsätzlich nicht die Frage dieses Verfahrens ist. Hier ist primär zu prüfen, ob sich die Planungszone, in dem vom Gemeinderat angeordneten

Umfang, auf sachliche Gründe stützen lässt. Der Einwand, andere Grundstücke hätten in Bezug auf den Rückzonungsbedarf «gesichert» werden müssen, kann nur insofern zugelassen werden, als triftige Gründe gegeben sind, die eine Gleichbehandlung unabdingbar machen, was vorliegend jedoch nicht der Fall ist. Ohnehin ist daran zu erinnern, dass im Planungsrecht der Grundsatz rechtsgleicher Behandlung nur eine abgeschwächte Bedeutung hat (BGE 121 I 245 E. 6e/bb; 117 Ia 302 E. 4b; 116 Ia 193 E. 3b; BGer 1C_76/2011 vom 29. Juli 2011 E. 4.1, in: SJ 2012 I S. 77; je mit Hinweisen) und wie erwähnt auch nicht ohne Not in das Ermessen des Planungsträgers eingegriffen wird (vgl. vorstehende E. 4.2.2). Die Faktenblätter jener Parzellen, die ebenfalls kapazitätsrelevant sind, aber nicht mit einer Planungszone belegt wurden (vgl. VI1-B-3) zeigen, dass der Gemeinderat auch andere Parzellen anhand derselben Kriterien geprüft hat. Aus unterschiedlichen Gründen hat er diese jedoch als weniger geeignet beurteilt. Diese Interessenabwägung führt in erster Linie der Gemeinderat durch. Die Vorinstanz hatte lediglich die Zulässigkeit der Interessenabwägung des Gemeinderates zugrundeliegenden Kriterien und deren willkürfreie Anwendung zu überprüfen. In diesem Sinn hat auch das Amt für Raumentwicklung in seiner Beweisauskunft vom 5. Juli 2021 (W1-A) festgestellt, dass je nach Gewichtung der einzelnen Aspekte auch andere Grundstücke bzw. der auf den Faktenblättern erfassten Flächen für eine Auszonung in Frage kommen könnten. Die von der Gemeinde vorgenommene Triage werde jedoch als richtig und nachvollziehbar erachtet. So sieht auch das Gericht keinen Grund, um in das Ermessen der Gemeinde einzugreifen. Die Auswahl der von der Planungszone betroffenen Grundstücke ist anhand sachgerechter Kriterien erfolgt, wurde begründet und ist nicht offensichtlich willkürlich. Es sind auch keine triftigen Gründe ersichtlich, die eine Gleichbehandlung des strittigen Grundstücks mit den von der Beschwerdeführerin geltend gemachten alternativen Grundstücken erforderlich machen würden. Eine weitergehende Interessenabwägung erfolgt schliesslich im nachgelagerten Nutzungsplanverfahren und es bleibt dem Gemeinderat unbenommen, die alternativen Grundstücke erneut in

17■29 die Interessenabwägung miteinzubeziehen. Die Rechtsmittelinstanzen müssen sich jedoch nicht detailliert mit jeder einzelnen in der vorinstanzlichen Replik genannten Parzelle auseinandersetzen.

E. 5

Oktober 2022). Die zeitliche Ausdehnung der hier strittigen Planungszone ist aufgrund des grossen kommunalen Zeitaufwandes für die Umsetzung der Planungsabsicht angemessen. f) Mit der Vorinstanz ist somit einig zu gehen, dass die Planungszone in persönlicher, räumlicher, sachlicher oder zeitlicher Hinsicht nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung des Sicherungszwecks unbedingt notwendig ist. Es ist auch kein milderes Mittel erkennbar, mit welchem die Planungsabsicht sichergestellt werden könnte. Die Erforderlichkeit der Massnahme ist daher ebenfalls zu bejahen.

E. 5.1.1

Die Vorinstanz ging im Wesentlichen davon aus, dass die Planungszone mit der verfassungsmässigen Eigentumsгарantie gemäss Art. 26 BV (SR 101) vereinbar und rechtmässig sei. Die Planungsabsicht ergebe sich aus der Pflicht des Gemeinderates, den Bauzonenkapazitätsüberschuss von rund __ Hektaren zu redimensionieren. Die Gemeinde habe ihren Zonenplan sowie das Bau- und Zonenreglement bis spätestens am 1. Januar 2023 an die bundesgesetzlichen Bestimmungen anzupassen (Art. 177 Abs. 1 PBG). Es liege

daher eine genügend begründete Planungsabsicht und folglich das öffentliche Interesse an der Planungszone vor. Des Weiteren eigne sich die Planungszone, um die im öffentliche Interesse liegende Überprüfung dahingehend sicherzustellen, dass in der Zwischenzeit von Seiten der Beschwerdeführerin keine Schritte unternommen werden können, die einer möglichen späteren Rückzonung entgegenstehen würden. Angesichts der Tatsache, dass die Vorinstanz gestützt auf die Bundesgesetzgebung Bauparzellen rückzonen und der Nichtbauzone zuführen müsse, sei kein milderes Mittel erkennbar, mit dem die Planungsabsicht sichergestellt werden könne. Inwiefern effektiv eine Zuweisung zur Nichtbauzone erfolge, bilde indessen erst Gegenstand des Nutzungsplanungsverfahrens. Die Parzelle Nr. bb sei nicht bebaut und aktuell liege keine Baubewilligung vor. Aus diesem Grund sei auch die zeitliche Ausdehnung bis zum Januar 2023 in Anbetracht des zu erwartenden Zeitaufwandes für die Umsetzung einer Planungsabsicht angemessen. Die Planungszone gehe somit nicht in räumlicher, sachlicher oder zeitlicher Hinsicht 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 unbeschwerzte Nutzungsplanung sicherzustellen sei nicht ersichtlich. Die Erforderlichkeit sei somit gegeben. Da die Parzelle im Moment nicht überbaut sei und auch keine Baubewilligung oder ein konkretes 18■29 Projekt vorliege, könne die Parzelle nicht in nützlicher Frist überbaut werden, sodass das private Interesse relativiert werden müsse. Wäge man das private mit den öffentlichen Interessen ab, falle die Abwägung zugunsten des öffentlichen Interesses und somit im Sinne der Vorinstanz (Gemeinde) aus. Die Planungszone sei zumutbar und der Verhältnismässigkeitsgrundsatz gewahrt.

E. 5.1.2

Die Beschwerdeführerin wendet dagegen zusammengefasst ein, dass der Gemeinderat mit Beschluss vom __ gegen die zwingende Vorschrift von Art. 43 Abs. 2 PBG verstossen habe. Entgegen dem klaren Gesetzeswortlaut sei es unterlassen worden, mit der Planungszone provisorische Bau- und Nutzungsvorschriften zu erlassen. Sowohl der Gemeinderatsbeschluss vom __ als auch der Publikationstext im Amtsblatt des Kantons Nidwalden hätten zur Rechtswirkung der Planungszone einzig festgehalten, dass für die Dauer der Planungszone keine Baubewilligungen erteilt und für Planungs- und Projektierungskosten, die während der Zeit der Planungszone anfallen würden, keine Haftung übernommen werden. Mit der Planungszone werde mit anderen Worten ein vollständiges Bauverbot für die Dauer der Planungszone statuiert. Die Festlegung irgendwelcher provisorischer Bau- und Nutzungsvorschriften sei unterblieben. Dies führe einerseits zu einer klaren Verletzung von Art. 43 Abs. 2 PBG, andererseits zu einer klaren Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit und damit zu einem unzulässigen Eingriff in die Eigentumsrechte der Beschwerdeführerin. Genau um letzteres zu verhindern und um sicherzustellen, dass die Planungszone nicht über ihren notwendigen Zweck – die Sicherstellung der Nutzungsplanung – hinausgehe, habe der Gesetzgeber des Kantons Nidwalden klare gesetzliche Anforderungen an den Inhalt einer Planungszone erlassen, wozu auch die Bestimmung in Art. 43 Abs. 2 PBG gehöre. Diese verpflichte den Gemeinderat zur Festlegung der provisorischen Bau- und Nutzungsvorschriften und somit zu einer Verschriftlichung der Planungsabsichten. Es müsse publiziert werden, welche Nutzungen den entsprechenden Parzellen in Zukunft zugedacht und welche Nutzungen somit in Zukunft, wie auch bereits ab dem Erlass der Planungszone, als zulässig erachtet

werden. Dies sei vorliegend umso notwendiger, als die streitgegenständliche Planungszone für die maximale Dauer von 3 Jahren festgelegt worden sei und somit auch in zeitlicher Hinsicht eine maximale Schwere aufweise. Die Rechtswirkung der Planungszone bedeute ein vollständiges Bauverbot. Die vermeintliche Ansicht der Vorinstanz, wonach in der Nichtbauzone bzw. der Landwirtschaftszone generell keine Baubewilligungen mehr erteilt werden könnten, sei offensichtlich unzutreffend.

19■29 Die Zuweisung eines Grundstücks in eine Nichtbauzone bzw. in die Landwirtschaftszone habe nicht zur Folge, dass auf diesem gar keine Bauten bzw. Anlagen mehr erstellt bzw. keine Bau- bewilligungen mehr erteilt werden könnten. Die Erteilung einer Baubewilligung sei – sofern die Voraussetzungen von Art. 24 ff. RPG gegeben seien – nach wie vor möglich. Genau aus diesem Grund hätte der Gemeinderat als provisorische Bau- und Nutzungsvorschriften die Vorschriften der Landwirtschaftszone festsetzen und den Erlass eines kompletten Bauverbots unterlassen müssen. Dies stelle ein bedeutend milderes Mittel dar, welches die Bewährung des Entscheidungsspielraumes im Rahmen der Nutzungsplanung im gleichen Masse gewährleisten hätte. Es sei auch darauf hinzuweisen, dass lediglich der Rechtspruch eines Entscheides in Rechtskraft erwachse und eine Auslegung desselben mittels Erwägungen nur erfolgen dürfe, wenn der Rechtsspruch unklar sei. Beim vorliegend klaren Wortlaut bestehe kein Auslegungsspielraum. Indem der Gemeinderat keine provisorischen Bau- und Nutzungsvorschriften festgelegt habe und generell festgehalten habe, dass während der Dauer der Planungszone keine Baubewilligungen erteilt würden, habe er gegen den Grundsatz der Erforderlichkeit verstossen und Verhältnismässigkeit verstossen, womit die Eigentumsgarantie der Beschwerdeführerin verletzt sei. Daran ändere auch nichts, dass die Gemeinde mit Vernehmlassung vom 13. August 2021 dafürhalte, trotz der an sich klaren Bestimmung gemäss Entscheid vom __ würden die Bestimmungen von Art. 24 ff. RPG gelten. Lediglich der Rechtspruch eines Entscheides erwachse in Rechtskraft. Eine Auslegung des Rechtsspruchs aufgrund der Erwägungen dürfe nur erfolgen, wenn der Rechtsspruch unklar sei. Beim vorliegend klaren Wortlaut der Planungszone bestehe kein Auslegungsspielraum. Indem der Gemeinderat keine provisorischen Bau- und Nutzungsvorschriften festgelegt habe und generell festgehalten habe, dass während der Dauer der Planungszone keine Baubewilligungen erteilt würden, habe er gegen den Grundsatz der Erforderlichkeit und Verhältnismässigkeit verstossen. Des Weiteren fehle der Planungszone die Eignung, da nicht sämtliche Baugrundstücke in die Planungszone miteinbezogen worden seien, welche für eine potenzielle Rückzonung in Frage kommen könnten. Nur wenn dies der Fall sei, wäre die erforderliche Entscheidungsfreiheit des Planungsträgers im Rahmen der Nutzungsplanrevision gewährleistet. Gemäss den Angaben des Gemeinderates habe die Gemeinde rund __ m² rückzuzonen. Die Planungszone beschlage dabei eine Fläche von __ m². Bei einer «überschüssigen» Fläche von __ m² sei der verbleibende Entscheidungsspielraum des Planungsträgers im Rahmen der Ortsplanrevision sehr beschränkt. Damit stelle die Planungszone einen faktischen Vorentscheid über die Rückzonung dar und sei daher nicht geeignet, den Handlungsspielraum des Planungsträgers in ausreichender Weise zu sichern. Der Planungszone sei die Geeignetheit aber auch deshalb

20■29 abzusprechen, weil die Auswahl der von der Planungszone beschlagenen Grundstücke nicht sachgerecht erfolgt sei. Bei einem so kleinen Entscheidungsspielraum seien umso höhere Anforderungen an die Einzelfallprüfung zu stellen. Abgesehen davon

habe die Vorinstanz auch die Vorbringen der Beschwerdeführerin zur Zumutbarkeit, d.h. zur Bauabsicht der Beschwerdeführerin bzw. zu den Gründen, weshalb noch kein Projekt zur Vorprüfung oder Bewilligung eingereicht worden sei, nicht geprüft.

E. 5.2

Der Erlass von Planungszonen muss – wie jede öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung – verhältnismässig sein. Eine Planungszone ist verhältnismässig, wenn sie im Hinblick auf das konkrete Sicherungsziel geeignet, erforderlich und angemessen ist. Die Planungszone darf nicht weitergehen als es ihr Zweck erfordert (BGE 113 Ia 362 E. 2c; ALEXANDER RUCH, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, N. 26 und 36 zu Art. 27 RPG).

E. 5.2.1

a) Unter dem Gesichtspunkt der Eignung ist zu prüfen, ob die Planungszone und die mit ihr einhergehenden vorsorglichen Nutzungsbeschränkungen das taugliche Mittel darstellen, um die Entscheidungsfreiheit des Planungsträgers zu sichern. Zwecktauglich ist eine Planungszone in der Regel dann, wenn befürchtet werden muss, dass die private Grundstücksnutzung ohne diese Massnahme eine Überprüfung und Anpassung der Nutzungsordnung in Frage stellen oder erschweren könnte (vgl. BGE 105 Ia 223 E. 2d; ALEXANDER RUCH, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, N. 36 zu Art. 27 RPG). b) Warum der angefochtenen Planungszone die Eignung abgesprochen werden soll, ist nicht ersichtlich. Es ist unstrittig, dass die Gemeinde Z. __ aufgrund der raumplanerischen Vorgaben des Bundes (Art. 15 Abs. 2 i.V.m. Art. 8a RPG) und des kantonalen Richtplanes vom 25. September 2019 (vgl. v.a. Richtplanteil S1-6 S. 68) seine Ortsplanung überprüfen und die Bauzonen bis am 1. Januar 2023 (Art. 177 Abs. 1 PBG) reduzieren muss, da die Gemeinde einen Bauzonenüberhang von rund __ Hektaren aufweist (vgl. auch Beweisauskunft des Amtes für Raumentwicklung vom 5. Juli 2021 [W1-A]). Der Gemeinderat hat daher eingezonte Gebiete bzw. Parzellen geprüft, welche für eine mögliche Rückzonung in Frage kommen. Der Erlass einer Planungszone erweist sich dabei als taugliches Mittel, um die im öffentlichen Interesse liegende Nutzungsplanrevision dahingehend sicherzustellen, dass in der Zwischenzeit von Seiten der Beschwerdeführerin keine Schritte unternommen werden können, die einer möglichen späteren Auszonung entgegenstehen würden (vgl. auch vorinstanzliche E. 2.6.4.2). Die Planungsfreiheit der Behörden bleibt durch die Planungszone gewährleistet. Dies insbesondere auch in Bezug auf die strittige Parzelle Nr. bb, GB Z. __, der Beschwerdeführerin. Das Grundstück ist unbebaut, befindet sich ausserhalb des geschlossenen Siedlungsgebietes an peripherer Lage und wird zurzeit landwirtschaftlich genutzt. Eine Neuzonierung der Parzelle erscheint mithin denkbar. Die Vorinstanz wies im Übrigen zu Recht darauf hin, dass auch Parzellen mit Erschliessungsanlagen oder Gebäuden allenfalls einer Nichtbauzone zugeteilt werden könnten (BGE 113 Ia 362 E. 2a und b; vgl. auch angefochtener RRB E. 2.6.4.2). Im Rahmen des nachgelagerten Nutzungsplanverfahrens hat schliesslich eine weitergehende Interessenabwägung zu erfolgen und die tatsächliche Eignung der Parzelle für eine Rückzonung wird erneut zu beurteilen sein. Vorliegend handelt es sich bloss um ein vorübergehendes Sicherungsmittel im Hinblick auf die anstehende Nutzungsplanrevision. c) Die Beschwerdeführerin macht unter diesem Titel sodann geltend, der Planungszone fehle die

Eignung, da nicht sämtliche Baugrundstücke in die Planungszone miteinbezogen worden seien, welche für eine potenzielle Rückzonung in Frage kommen könnten. Nur wenn diese der Fall sei, wäre die notwendige Entscheidungsfreiheit des Planungsträgers im Rahmen der Nutzungsplanrevision gewährleistet. Bei einer überschüssigen Fläche von nur __ m² sei der Handlungsspielraum des Planungsträgers im Rahmen der Ortsplanungsrevision sehr beschränkt, womit die Planungszone einen faktischen Vorentscheid über die Rückzonung darstelle und daher nicht geeignet sei. Diesem Einwand der Beschwerdeführerin kann nicht gefolgt werden, da die Planungszone ansonsten am Kriterium der Erforderlichkeit und damit an der Verhältnismässigkeit insgesamt scheitern würde (vgl. nachfolgende E. 5.2.2). Es ist zwar zutreffend, dass mehr Flächen einer Planungszone zugewiesen werden dürfen, als letztlich rückgezont werden müssen. Die «überschüssige» Fläche muss jedoch möglichst gering sein. Der Einbezug sämtlicher Baugrundstücke, welche für eine potenzielle Rückzonung in Frage kommen, ginge vorliegend zu weit. Wie die nachfolgenden Erwägungen noch zeigen werden, ist die Gemeinde verpflichtet, das mildeste Mittel zu wählen und muss die Planungszone räumlich auf das erforderliche Mass reduzieren. Die Planungszone darf nur soweit ausgedehnt werden, als dies zur Sicherung der künftigen Planung notwendig ist. Eine übergrosse Planungszone würde daher einen unverhältnismässigen Eingriff darstellen. So wurde vorliegend anhand von raumplanerisch sinnvollen Kriterien bereits eine erste Interessenabwägung und Priorisierung vorgenommen. Dass nicht alle möglichen Baugrundstücke von der Planungszone 22■29 erfasst sind, heisst denn auch nicht, dass der Planungsträger seine Entscheidungsfreiheit derart entäussert hat, dass sämtliche von der Planungszone erfassten Grundstücke aus der Bauzone entlassen werden müssen bzw. faktisch bereits ein Vorentscheid gefällt worden wäre. Die konkrete Umsetzung der Reduktion der überdimensionierten Bauzonen ist nämlich nicht Sache der Exekutive, sondern des Volkes im Rahmen einer Nutzungsplanänderung (BGE 117 Ib 247; ALEXANDER RUCH, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxis-kommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, N. 25 zu Art. 27 RPG). Die Planungszone hat mithin nicht automatisch zur Folge, dass die Parzelle Nr. bb, GB Z. __, ausgezont wird. Die Gemeinde hat lediglich anhand von sachlichen Kriterien eine Priorisierung vorgenommen und die für eine Rückzonung in Frage kommenden Parzellen vorsorglich mit einer Planungszone belegt. d) Soweit die Beschwerdeführerin schliesslich geltend macht, der Planungszone sei die Geeignetheit auch deshalb abzusprechen, weil die Auswahl der von der Planungszone beschlagenen Grundstücke nicht sachgerecht erfolgt sei, wird vollumfänglich auf die vorstehende Erwägung 4 verwiesen. e) Aus all diesen Gründen erweist sich die Planungszone insgesamt und insbesondere auch in Bezug auf die Parzelle Nr. bb, GB Z. __, als geeignet.

E. 5.2.2

a) Des Weiteren darf die Planungszone nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des Sicherungsziels in persönlicher, räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht unbedingt erforderlich ist (WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Bern 2006, N. 14 ff. zu Art. 27 RPG; ALEXANDER RUCH, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, N. 37 zu Art. 27 RPG). Die persönlichen und räumlichen Komponenten fallen zusammen. Art. 27 RPG fordert, dass die betroffenen Gebiete genau bezeichnet werden müssen. Damit ist einerseits die Parzellengenauigkeit gemeint, andererseits aber die räumliche Begrenzung auf das

erforderliche Mass. Insbesondere dürfen sich Planungszonen nur soweit ausdehnen, als dies zur Sicherung der künftigen Planung notwendig ist. Das Planungsgebiet ist sodann gesamthaft zu betrachten, was grundsätzlich nicht erlaubt, einzelne Parzellen unter Hinweis auf die Vermeidung von Härten aus der Planungszone zu entlassen. Ebenso wenig kann verlangt werden, dass die Nutzungsplanung sich genau über das von der Planungszone erfasste Gebiet erstreckt (ALEXANDER RUCH, in:

23■29 Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, N. 37 f. zu Art. 27 RPG). In sachlicher Hinsicht verlangt der Grundsatz der Erforderlichkeit, wie er in Art. 27 Abs. 1 zweiter Satz RPG verankert ist, dass die festgesetzte Planungszone nicht die strenge Wirkung eines vollständigen Bauverbots hat, sondern Veränderungen möglich sind, soweit sie die Nutzungsplanung nicht erschweren (ALEXANDER RUCH, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, N. 33 zu Art. 27 RPG; wobei Ruch jedoch die Meinung vertritt, diese Forderung könne nicht erhoben werden). Von erheblicher Bedeutung ist die Begrenzung der Planungszonen sodann in zeitlicher Hinsicht. Das RPG enthält darüber in Art. 27 Abs. 2 RPG eine ausdrückliche Regelung: Planungszonen dürfen für längstens fünf Jahre bestimmt werden; das kantonale Recht kann eine Verlängerung vorsehen (ALEXANDER RUCH, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, N. 39 zu Art. 27 RPG). Im Kanton Nidwalden können Planungszonen für längstens drei Jahre festgelegt werden; ihre Geltungsdauer kann um höchstens zwei Jahre verlängert werden (Art. 44 Abs. 1 PBG). b) Gemäss der Bauzonenkapazitätsberechnung müssen rund __ Hektaren überdimensioniertes Bauland zurückgezont werden. Die Vorinstanz erliess die Planungszone auf einem räumlich begrenzten Gebiet, im Grossen und Ganzen im Umfang des überdimensionierten Baulandes, wobei die einzelnen Parzellen genau bezeichnet wurden. Die persönliche und räumliche Komponente wurde somit zweifellos beachtet. Wie bereits ausführlich dargelegt wurde, dehnt sich die streitgegenständliche Planungszone nur soweit aus, als dies zur Sicherung der künftigen Planung notwendig ist. Der Einbezug sämtlicher Baugrundstücke, welche für eine potenzielle Rückzonung in Frage kommen, ginge wie gesagt zu weit und wäre unverhältnismässig (vgl. auch vorinstanzliche E. 2.6.4.3 Absatz 2). c) In sachlicher Hinsicht rechtfertigt sich die Festsetzung der Planungszone, um eine Präjudizierung der Planung auf den einbezogenen Parzellen durch eine bewilligte Baute zu verhindern. Während der Dauer der Planungszone werden daher gemäss publiziertem Gemeinderatsbeschluss vom __ im Gebiet der Planungszone keine Baubewilligungen mehr erteilt (BF1-A-1). Insofern erweist sich die Planungszone als restriktiv. Die Gemeinde ist jedoch von Bundesrechts wegen verpflichtet, den Bauzonenkapazitätsüberschuss von rund __ Hektaren zu redimensionieren und ausgesuchte Parzellen der Nichtbauzone zuzuführen. Vorliegend kommt im Rahmen der nachgelagerten Zonenplanrevision offensichtlich nur eine Rückzonung in die Landwirtschaftszone in Frage und es wäre bei einer tatsächlichen Rückzonung künftig

24■29 nur noch eine landwirtschaftliche Nutzung der betroffenen Parzellen möglich (vgl. auch vorinstanzliche E. 2.6.4.3). Mit der Vorinstanz ist daher einig zu gehen, dass die mit der Planungszone belegten Parzellen für die Dauer der Planungszone somit ebenfalls auf diese Nutzung zu beschränken sind und Baugesuche (innerhalb der Bauzone) nicht mehr bewilligt werden können. Angesichts der Tatsache, dass die Gemeinde gestützt auf die

Bundesgesetzgebung Bauparzellen rückzonen und der Nichtbauzone zuführen muss, ist mithin kein milderes Mittel erkennbar, mit dem die Planungsabsicht sichergestellt werden könnte. d) Die Beschwerdeführerin sieht darin eine Verletzung von Art. 43 Abs. 2 PBG und eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit. Mit der Planungszone sei ein vollständiges Bauverbot für die Dauer der Planungszone statuiert worden. Der Gemeinderat habe entgegen dem Wortlaut von Art. 43 Abs. 2 PBG keine provisorischen Bau- und Nutzungsvorschriften erlassen. Dem ist entgegenzuhalten, dass der Gemeinderat den verfügten Baubewilligungsstopp offensichtlich auf Bauvorhaben innerhalb der Bauzone bezogen hat, denn wie ausgeführt wurde, kommt im Rahmen der nachgelagerten Zonenplanrevision nur eine Rückzonung in eine Nichtbauzone, namentlich in die Landwirtschaftszone in Frage. Damit ist eine landwirtschaftliche Nutzung selbstredend weiterhin zulässig, da eine solche die hängige Zonenplanrevision der Gemeinde nicht erschwert. Die Regelung des Bauens ausserhalb der Bauzone gehört sodann grundsätzlich in die Kompetenz des Bundes (BGE 145 I 156 E. 4.3) und entsprechende Baubewilligungen sind an strenge Voraussetzungen geknüpft (Art. 24 ff. RPG). Da das Bauen ausserhalb der Bauzonen bundesrechtlich geregelt ist und diese Bestimmungen direkt zur Anwendung gelangen, ist mit der Vorinstanz einig zu gehen, dass eine Konkretisierung im Rahmen provisorischer Bau- und Nutzungsvorschriften auf Gemeindeebene nicht erforderlich ist bzw. kann die Gemeinde hier gar keine eigenständigen provisorischen Nutzungsvorschriften erlassen. Sinnvoll sind provisorische Bau- und Nutzungsvorschriften hingegen insbesondere in Fällen, in welchen ein Grundstück in eine Bauzone bzw. von einer Bauzone in eine andere Bauzone überführt werden soll. Beim geltend gemachten RRB Nr. 82 vom 20. Februar 2018 (BF-Bel. 3) war sodann eine Parzelle betroffen, die einer Zone für öffentliche Zwecke zugeteilt werden sollte. Die Sach- und Rechtslage lässt sich somit nicht vergleichen. Letztlich mag der Wortlaut der Planungszone für die Beschwerdeführerin persönlich unklar erscheinen. Aus dem Kontext kann und darf jedoch problemlos erschlossen werden, und wird vom Gemeinderat auch bestätigt, dass sich der Baubewilligungsstopp einzig auf Bauvorhaben innerhalb der Bauzone bezieht und eine landwirtschaftliche Nutzung der Grundstücke, die dem Sicherungszweck der Planungszone nicht zuwiderläuft, auch weiterhin erlaubt ist. Beim Erlass künftiger Planungszone kann es sich allenfalls empfehlen, unter dem Titel

25■29 «Rechtswirkung» einen klärenden Satz wie beispielsweise «Es gelten die Nutzungsvorschriften der Landwirtschaftszone.» anzufügen. Es liegt deshalb jedoch keineswegs ein Verstoß gegen Art. 45 Abs. 2 PBG vor, welcher zur Aufhebung der Planungszone führen könnte. e) Von Bedeutung ist schliesslich auch die zeitliche Begrenzung der vorübergehenden Eigentumsbeschränkung. Art. 27 Abs. 2 RPG ermöglicht generell die Festsetzung von Planungszone auf fünf Jahre. Die Planungszone wird vorliegend für die Dauer von drei Jahren festgelegt und kann, falls notwendig, vom Gemeinderat um weitere zwei Jahre verlängert werden (vgl. Publikation im Amtsblatt Nr. __ vom __; BF1-A-1). Die Parzelle Nr. bb, GB Z.__, ist unbebaut und es liegt aktuell weder eine Baubewilligung noch ein Vorverkaufsvertrag vor. Die kommunale Nutzungsplanung muss gemäss der ursprünglichen Fassung von Art. 177 Abs. 1 PBG bis im Januar 2023 überarbeitet werden. An der Landratsversammlung vom 28. September 2022 wurde diese Frist aus verschiedenen Gründen um zwei Jahre bis 1. Januar 2025 verlängert (vgl. Landratsbeschluss vom 28. September 2022, publiziert im Amtsblatt Nr. 40 vom

E. 5.2.3

a) Des Weiteren ist das im öffentlichen Interesse liegende Ziel gegen das private Interesse des Beschwerdeführers an der uneingeschränkten Ausübung seines Eigentums abzuwägen. Das angemessene Verhältnis beurteilt sich dabei nur aufgrund der Planungszone und nicht aufgrund der beabsichtigten Nutzungsplanung (ALEXANDER RUCH, a.a.O., N. 40 zu Art. 27 RPG). Mitunter kann die Beschränkung vorliegend nur insoweit relevant sein, als dass sich diese aus der vorübergehenden Belegung der Parzelle mit einer Planungszone ergibt. Irrelevant sind dagegen mögliche künftige Einschränkungen, welche durch eine mögliche Rückzonung hervorgerufen werden.

26■29 b) Das private Interesse der Beschwerdeführerin an der uneingeschränkten Ausübung ihres Eigentums erweist sich in Bezug auf den Erlass der Planungszone gegenüber dem öffentlichen Interesse an einer bundesrechtskonformen Nutzungsplanung als verhältnismässig gering. Da die Parzelle im Moment nicht bebaut ist und auch keine Baubewilligung respektive kein Vorverkaufsvertrag vorliegt, kann diese wahrscheinlich nicht innert nützlicher Frist überbaut werden, sodass das private Interesse relativiert werden muss. Nachdem das Grundstück seit mehr als 20 Jahren eingezont ist und unbebaut blieb, erfährt die Beschwerdeführerin keinen offensichtlichen Nachteil durch die Sicherungsmassnahme während weniger Jahre. Daran ändert auch die angebliche Bauabsicht der Beschwerdeführerin nichts. Wie bereits die Vorinstanz festgehalten hat (vgl. vorinstanzliche E. 2.6.4.4), liegen keine konkreten Bauabsichten im Sinne von detaillierten Projektierungen für die strittige Parzelle vor. Die Vorinstanz musste in diesem Fall die Gründe, weshalb noch kein Projekt zur Vorprüfung oder Bewilligung eingereicht wurde (vgl. Verwaltungsgerichtsbeschwerde Rz. 49) nicht weiter prüfen. Die Beschwerdeführerin hat denn auch im vorliegenden Verfahren keine Pläne oder ähnliches vorgelegt, welche ein konkretes Projekt belegen könnten. Demgegenüber erweist sich das öffentliche Interesse an der künftigen Nutzungsplanung als äusserst erheblich, ist doch die kommunale Ortsplanrevision ohne Vornahme der bundesrechtlich vorgeschriebenen Rückzonungen nicht genehmigungsfähig, was faktisch zu einem vorübergehenden Baustopp in der Gemeinde führen könnte. Insofern ist die Sicherstellung der beabsichtigten Nutzungsplanung mittels Erlass einer Planungszone von grossem öffentlichem Interesse. Wägt man somit die privaten mit den öffentlichen Interessen ab, fällt die Abwägung zugunsten des öffentlichen Interesses und somit im Sinne der Vorinstanzen aus. c) Die Planungszone ist daher auch zumutbar und der Verhältnismässigkeitsgrundsatz ist gewahrt.

E. 6

Im Ergebnis ist der Erlass der Planungszone und der Einbezug der Parzelle Nr. bb, GB Z. __, mit keinem ersichtlichen Rechtsmangel behaftet und es liegt auch keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor. Der RRB Nr. 158 vom 15. März 2022 wird nicht aufgehoben und die Beschwerde ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

27■29

E. 7

Es bleibt über die Kosten des vorliegenden Verwaltungsgerichtsverfahrens zu befinden.

E. 7.1

Die Kosten umfassen die amtlichen Kosten (Gebühren und Auslagen) sowie die Parteientschädigung (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. 7.2

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 ordentliche Gerichtsgebühr für den vorliegenden Entscheid wird angesichts des Umfangs der Prozesshandlungen sowie dem Zeitaufwand für die Verfahrenserledigung (Art. 2 Abs. 1 PKoG) auf pauschal Fr. 3'000.— festgelegt (Art. 17 PKoG) und hat ausgangsgemäss zu Lasten des Beschwerdeführers zu gehen (Art. 122 Abs. 1 VRG). Die Gerichtsgebühr von pauschal Fr. 3'000.— ist dem von der Beschwerdeführerin bereits geleisteten Gerichtskostenvorschuss in gleicher Höhe zu entnehmen und hat als bezahlt zu gelten.

E. 7.3

Der Beschwerdeführerin 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.

28■29

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