



VA 21 30

Entscheid vom 14. März 2022
Verwaltungsabteilung

Besetzung

Präsidentin Livia Zimmermann, Vorsitz,
Verwaltungsrichter Sepp Schnyder,
Verwaltungsrichter Peter Fuhrer,
Verwaltungsrichter Pascal Ruch,
Verwaltungsrichter Hubert Rüttimann,
Gerichtsschreiberin Helene Reichmuth.

Verfahrensbeteiligte

A.____,
Beschwerdeführer,

gegen

Gemeinderat Wolfenschiessen,
Hauptstrasse 20, 6386 Wolfenschiessen,
vertreten durch lic. iur. Franz Hess, Rechtsanwalt,
Egli Hess Schwegler Rechtsanwälte und Notare,
Kirchweg 16, Postfach 136, 6048 Horw,

Beschwerdegegner,

und

Regierungsrat des Kantons Nidwalden,
Postfach 1246, 6371 Stans,
vertreten durch den Rechtsdienst Nidwalden,
Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans,

Vorinstanz.

Gegenstand

Planungszone

Beschwerde gegen den Beschluss des Regierungsrats
Nidwalden vom 31. August 2021 (RRB Nr. 525).

Sachverhalt:

A.

Zum Sachverhalt und zum vorinstanzlichen Verfahren wird grundsätzlich auf den angefochtenen RRB Nr. 525 vom 31. August 2021 verwiesen (Art. 56 Abs. 3 VRG [NG 265.1]).

B.

Der Beschwerdegegner hat mit Beschluss vom 12. Oktober 2020 eine Planungszone über insgesamt zehn Parzellen erlassen und publizierte diese im Amtsblatt Nr. 43 vom 21. Oktober 2020 wie folgt (BF1-B-1 bis -3):

"Erlass einer Planungszone

Gestützt auf Art. 27 des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) und Art. 43 ff. des Planungs- und Baugesetzes (PBG; NG 611.1) hat der Gemeinderat Wolfenschiessen folgende Planungszone erlassen:

Planungsabsicht

Der Gemeinderat will mit der Festlegung einer Planungszone sicherstellen, dass im Rahmen der laufenden Revision der Nutzungsplanung die Nutzung der entsprechenden Parzellen überdacht und eine Neuzuweisung diskutiert werden kann. Deshalb weist er verschiedene Parzellen (oder Teile davon) der Planungszone zu. Es sind insbesondere Flächen, die seit vielen Jahren nicht beplant wurden und somit dazu beitragen, dass keine Neueinzonungen an geeigneter Stelle realisiert werden können.

Perimeter der Planungszone

Der Perimeter der Planungszone umfasst folgende Parzellen oder Teile davon:

- Parzelle Nr. 525, Alter Postplatz
- Parzelle Nr. 527, Humligenstrasse 4 + 6
- Parzelle Nr. 567, Eyacher
- Parzelle Nr. 640, Widderfeld 4
- Parzelle Nr. 797, Geissmattlistrasse 16
- Parzelle Nr. 871, Schwybogenstrasse 8
- Parzelle Nr. 1311, Schwandacher
- Parzelle Nr. 1319, Allmendstrasse 6 + 10
- Parzelle Nr. 1357, Allmendstrasse 14,
- Parzelle Nr. 1376, Dorfstrasse 3

Die Abgrenzung der Planungszone richtet sich nach den aufgelegten Plänen.

Rechtswirkung

Im Gebiet der Planungszone werden für die Dauer der Planungszone grundsätzlich keine Baubewilligungen erteilt. Für Planungs- und Projektierungskosten, die während der Zeit der Planungszone anfallen, übernimmt die Gemeinde Wolfenschiessen keine Haftung.

Dauer der Planungszone

Die Planungszone wird für die Dauer von drei Jahren festgelegt und kann, falls notwendig, vom Gemeinderat um weitere zwei Jahre verlängert werden.

Öffentliche Auflage

Der Beschluss des Gemeinderates bezüglich Erlass der Planungszone und der Plan, der die Parzellen bezeichnen, liegen ab 21. Oktober 2020 während 20 Tagen bei der Gemeindeverwaltung Wolfenschiessen öffentlich auf und treten mit der öffentlichen Auflage in Kraft.

[Rechtsmittel]"

C.

Dagegen reichte der Beschwerdeführer am 23. Oktober 2020 bei der Vorinstanz Beschwerde ein und beantragte sinngemäss die Aufhebung der Planungszone auf der Parzelle Nr. aa, GB Wolfenschiessen. Mit RRB Nr. 525 vom 31. August 2021 wies die Vorinstanz die Beschwerde gegen die Planungszone auf der Parzelle Nr. aa, GB Wolfenschiessen, ab.

D.

Gegen diesen RRB Nr. 525 erhob der Beschwerdeführer am 20. September 2021 Beschwerde an das Verwaltungsgericht Nidwalden mit folgenden Anträgen:

- «1. es sei das Verfahren bis zum Abschluss von Verhandlungen mit dem Gemeinderat Wolfenschiessen betreffend Verkauf von GS aa, längstens aber bis zum 31. August 2022 gestützt auf Art. 25 VRG zu sistieren;
2. sofern nach der Sistierung die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht wegen Einigung im Sinne von Art. 26 VRG als erledigt abgeschrieben werden kann, sei sie gutzuheissen und die Planungszone für GS aa, Wolfenschiessen, aufzuheben.
3. eventualiter sei die Sache an den Regierungsrat zu einem neuen Entscheid zurückzuweisen
4. alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.»

E.

Mit prozessleitender Verfügung vom 12. Oktober 2021 wurde das Gesuch um Sistierung des Verfahrens abgewiesen.

F.

Der Beschwerdegegner und die Vorinstanz beantragten alle beide mit Vernehmlassung vom 29. bzw. 22. November 2021 innert erstreckter Frist die Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 20. September 2021, soweit darauf einzutreten sei; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Beschwerdeführers.

Damit war der Rechtsschriftenwechsel abgeschlossen.

G.

Das Verwaltungsgericht Nidwalden hat die Streitsache anlässlich der Sitzung vom 14. März 2022 in Abwesenheit der Parteien abschliessend beraten und beurteilt. Auf die Parteivorbringen wird – soweit für die Entscheidungsfindung erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen:**1.****1.1**

Anfechtungsobjekt bildet im vorliegenden Verfahren der Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 525 vom 31. August 2021, mit welchem die Beschwerde vom 23. Oktober 2020 gegen die Planungszone auf der Parzelle Nr. aa, GB Wolfenschiessen, abgewiesen wurde.

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 Wolfenschiessen 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. aa, GB Wolfenschiessen, und war bereits im vorinstanzlichen Verfahren als Beschwerdeführer beteiligt, in welchem seine Verwaltungsbeschwerde mit RRB Nr. 525 vom 31. August 2021 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.

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).

1.3

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 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).

2.

2.1

Streitig und zu prüfen ist, ob die Parzelle Nr. aa, GB Wolfenschiessen, zu Recht mit Beschluss des Beschwerdegegners vom 12. Oktober 2020 der Planungszone unterstellt wurde.

2.2

Die Vorinstanz bestätigte den Einbezug der Parzelle Nr. aa im angefochtenen RRB Nr. 525 vom 31. August 2021 hauptsächlich mit der Begründung, dass die Planungszone mit der verfassungsmässigen Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 BV (SR 101) vereinbar und rechtmässig sei. Mit Art. 27 RPG und Art. 43-45 PBG liege eine hinreichende, gesetzliche Grundlage für den Erlass der Planungszone vor. Die Planungspflicht ergebe sich sodann aus der Pflicht des Beschwerdegegners, den Bauzonenkapazitätsüberschuss von rund 2 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 öffentlichen Interesse liegende Überprüfung dahingehend sicherzustellen, dass in der Zwischenzeit von Seiten des Beschwerdeführers keine Schritte unternommen werden können, die einer möglichen späteren Auszonung entgegenstehen würden. Angesichts der Tatsache, dass die Vorinstanz gestützt auf die Bundesgesetzgebung Bauparzellen «rückzonen» und der Nichtbauzone zuführen müsse, sei kein milderes Mittel als die Planungszone erkennbar, mit dem die Planungsabsicht sichergestellt werden könne. Inwiefern effektiv eine Zuweisung zur Nichtbauzone erfolge, bilde indessen erst Gegenstand des Nutzungsplanungsverfahrens. Die Parzelle Nr. aa sei unbebaut. Es liege aktuell weder eine Baubewilligung noch ein Vorverkaufsvertrag 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 resp. die unbeschwerter Nutzungsplanung sicherzustellen sei nicht ersichtlich. Da die vorliegend strittige Parzelle im Moment nicht bebaut sei und auch keine Baubewilligung resp. kein Vorverkaufsvertrag vorliege, könne diese wahrscheinlich nicht in nützlicher Frist überbaut werden, sodass das private Interesse relativiert werden müsse. Nachdem das Grundstück während 48 Jahren unbebaut

geblieben sei, erfahre der Beschwerdeführer auch keine offensichtlichen Nachteile mit der Blockierung seiner Parzelle von ca. zwei Jahren. Das private Interesse erweise sich in Bezug auf den Erlass der Planungszone als verhältnismässig gering. Demgegenüber erweise sich das öffentliche Interesse an der künftigen Nutzungsplanung als äusserst erheblich. Ohne Vornahme der bundesrechtlich vorgeschriebenen Rückzonungen sei die kommunale Totalrevision der Nutzungsplanung nicht genehmigungsfähig, was faktisch zu einem vorübergehenden Baustopp in der Gemeinde führen könnte. Die Sicherstellung der beabsichtigten Planänderung mittels Erlass einer Planungszone sei daher von grossem öffentlichem Interesse. Die Planungszone sei zumutbar. Ob eine materielle Enteignung vorliege, beurteile sich hingegen nicht in diesem Verfahren.

2.3

Der Beschwerdeführer trägt dagegen im Wesentlichen vor, dass der Erlass einer Planungszone über seine Parzelle Nr. aa, GB Wolfenschiessen, willkürlich erfolgt sei und weder notwendig noch für ihn zumutbar sei. Sein Grundstück liege seit Jahrzehnten in einer Wohnbauzone. Im selben Wohnquartier habe er weitere Baugrundstücke besessen. Neun davon habe er im Laufe der Jahre veräussert. Diese seien heute alle mit Wohngebäuden überbaut. Dass ihm der Verkauf von Parzelle Nr. aa noch nicht gelungen sei, habe damit zu tun, dass die Gemeinde Wolfenschiessen 2004 den Z.___-Bach mit einem Geschiebesammler habe versehen wollen und deshalb für seine Parzelle ein zeitweises Bauverbot verhängt worden sei. Ferner seien vielversprechende Verhandlungen für den Verkauf des Grundstücks im Jahr 2009 letztlich gescheitert. Wenn die Gemeinde ihre Baulandkapazitäten verringern wolle, komme sie am ehesten zum Ziel, indem sie grössere unbebaute Grundstücke prüfe und nicht kleine Parzellen wie seine. Er habe auch im Interesse der Siedlungsentwicklung von Wolfenschiessen und übereinstimmend mit dem kantonalen Richtplan, wonach Baulandreserven zu mobilisieren seien, für Verkäufe Hand geboten. Das wolle er mit seinen letzten beiden Grundstücken in Wolfenschiessen, Parzellen Nrn. aa und bb, ebenso tun. Die Nachfrage sei da. Er sei bereit, gegenüber der Gemeinde Wolfenschiessen vertraglich die Verpflichtung einzugehen, den Verkauf seines Grundstücks zu beschleunigen. Damit werde der von der Gemeinde angeführte Hauptgrund für die Planungszone beseitigt. Gleichzeitig könne er den Strategien dienen, nämlich der Ausschöpfung vorhandener Bauzonen. Die von der Vorinstanz bestätigte Planungszone sei unverhältnismässig, weil sie der Sache nicht gerecht werde. Der Regierungsrat habe im RRB sein Ermessen überschritten, als er von einer Verpflichtung der Gemeinde zu einer Reduktion der Bauzonen um 2 ha ausgegangen sei und u.a. auf seine Parzelle gezielt habe. Auch das öffentliche Interesse sei nicht gegeben. Art. 27 Abs. 1 PBG setze

als Massstab die Landfläche von mind. 3'000 m², ab der eine Auszonung überhaupt in Frage komme. Der Landrat könne mit einem Richtplantext das kantonale Gesetz nicht überspielen. Ausserdem würden die Strategien von Gemeinde und Kanton das öffentliche Interesse ausdrücken. Diese würden darauf abzielen, das Potential bestehender Bauzonen auszunützen, bevor ein Gemeinwesen an Neueinzonungen herantrete. An der Verhältnismässigkeit der Planungszone gebreche es ohnehin. Mit der Absicht, auf gut (...) m² Bauland zu verzichten, lasse sich die Siedlungsentwicklung nach innen nicht wirklich beschleunigen. Der Schaden für ihn stehe in keinem Verhältnis zum Nutzen, den sich der Kanton und die Gemeinde erhoffe. Der Zweck der Planungszone einzig dem Gewinn an Planungshoheit zuzuschreiben, wäre blauäugig. Von Vornherein habe hinter der Planungszone die spätere Auszonung gestanden. Diese sei in seinem Fall gänzlich ungeeignet, das kantonale Ziel zu erreichen. Abgesehen davon, dass der Landrat im kantonalen Richtplan sogar Neueinzonungen nicht ausgeschlossen habe, sei er bei Auszonungen sehr restriktiv gewesen. Der Gesetzgeber habe mit Art. 27 Abs. 1 PBG einer Auszonung enge Grenzen gesetzt. Eine Planungszone würde in seinem Fall zu nichts führen, weil Art. 27 PBG es nicht zulasse, dass einzelne, kleine Bauparzellen wieder ausgezont würden. Weil die Auszonung also gar nicht stattfinden könne, sei sie rechtswidrig. Die beabsichtigte Planungszone sei nicht erforderlich. Die Raumplanung im Kanton Nidwalden hänge nicht von einer Einzelparzelle von gut (...) m² ab. Ausserdem würden die Strategien von Gemeinde und Kanton eine andere Sprache sprechen. Der Regierungsrat habe sein Ermessen überschritten, als er von seinen eigenen, öffentlich gemachten Zielen abgewichen sei und die Planungszone in seinem Fall gutgeheissen habe. Er glaube, die Gemeinde dazu verhalten zu müssen, 2 ha Bauzonenland zurückzuzonen und bringe die Gemeinde damit in finanzielle Nöte, sei die Rückzonung doch in der Regel nicht gratis zu haben. Wesentlich sei, dass auf eine einzelne Gemeinde bezogene Rückzonungen die ausgewogene Entwicklung des Kantons ins Wanken bringe. Raumplanung müsse koordiniert erfolgen. Der Regierungsrat habe es versäumt, die punktuelle Betrachtung in ein Gesamtbild einzufügen. Die Erforderlichkeit, ausgerechnet in Wolfenschiessen, wo man das Potential vorhandener Bauzonen ausschöpfen wolle (siehe Gemeindestrategie, Raumentwicklung), Bauland auszuzonen, sei nicht erstellt. Der Regierungsrat habe deshalb die Planungszone ohne Bedacht, d.h. ohne ausreichende Begründung und damit willkürlich gestützt. Die Planungszone sei für ihn nicht zumutbar. Er habe mehrfach und nachweislich den Verkauf der Parzelle in die Wege geleitet, sei jedoch noch nicht am Ziel. Eine Planungszone unterbinde alle Bemühungen, die Einzelparzelle ihrem Zweck zuzuführen.

3.

3.1

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 (SR 700). 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. des Planungs- und Baugesetzes vom 21. Mai 2014 (PBG; NG 611.1) 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 Planungszonen 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 (Abs. 2). Planungszonen können für längstens drei Jahre festgelegt werden und ihre Geltungsdauer kann um höchstens zwei Jahre verlängert 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).

3.2

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 Entscheidungsfreiheit 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).

3.3

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, a.a.O., N. 21 ff. zu Art. 27 RPG; BALTHASAR HEER, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N. 269 ff.; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N. 7 ff. zu Art. 27 RPG).

4.

4.1 Gesetzliche Grundlage

Gesetzlich verankert ist das Instrument der Planungszone wie erwähnt bundesrechtlich in Art. 27 RPG und kantonrechtlich in den Art. 43 ff. PBG, was vom Beschwerdeführer auch nicht in Frage gestellt wird. Umstritten ist hingegen das öffentliche Interesse und die Verhältnismässigkeit.

4.2 öffentliches Interesse

4.2.1

Eine Planungszone muss weiter auf einem zweifachen öffentlichen Interesse beruhen:

Erstens muss ein öffentliches Interesse an der Änderung der geltenden Nutzungsplanung bestehen, welches private Interessen an ihrer Beibehaltung überwiegt; notwendig ist ein Planungsbedürfnis. Dieses kann angenommen werden, wenn die gegenwärtige Regelung der räumlichen Ordnung dem Raumplanungsauftrag widerspricht. Die Behörde muss hinreichend belegen können, dass die geltende Ordnung übergeordnetem Recht nicht (mehr) entspricht, und dass die Planungszonen Gebiete betreffen, die für die Änderung der geltenden Ordnung in Betracht fallen. Liegen keine erheblich geänderten Verhältnisse im Sinn von Art. 21 Abs. 2 RPG vor oder sprechen die Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Planbeständigkeit von vornherein gegen eine Plananpassung, so verstösst eine Planungszone gegen das Gebot der Planbeständigkeit gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG. Die Frage, ob eine Nutzungsplanänderung vorzunehmen ist, muss beim Erlass der Planungszone noch nicht beantwortet werden (Urteil des BGer 1C_577/2019 vom 4. November 2020 E. 3.4 mit Verweis auf BGE 113 Ia 362 E. 2a/cc; ALEXANDER RUCH, a.a.O., N. 31 zu Art. 27 RPG).

Zweitens muss ein öffentliches Interesse daran bestehen, dass das vorübergehend wirksame Instrument der Planungszone eingesetzt wird. Die Planungszone muss die beabsichtigte Nutzungsplanung vorbereiten, sie muss darauf örtlich und inhaltlich abgestimmt sein. Wo örtlich kein Erlass- oder Anpassungsbedürfnis in der Nutzungsplanung besteht, fehlt es am öffentlichen Interesse an einer Planungszone. Das Interesse der Behörden an der Aufrechterhaltung der Planungs- und Entscheidungsfreiheit genügt indessen für den Erlass einer Planungszone, da ihr Zweck das öffentliche Interesse bestimmt (BGE 113 Ia 362 E. 2a, 105 Ia 223 E. 2c; ALEXANDER RUCH, a.a.O., N. 25 zu Art. 27 RPG; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N. 12 zu Art. 27 RPG). Dementsprechend ist nach der Rechtsprechung ein überwiegendes öffentliches Interesse regelmässig gegeben, wenn ohne Planungszone private Grundstücksnutzungen die Durchführung der beabsichtigten Massnahmen in Frage stellen oder erschweren können (BGE 105 Ia 228 f.).

Zentrale Voraussetzung der Anordnung von Planungszonen ist sodann eine «verfestigte Planungsabsicht». Dass die Absicht der Behörden, eine bestehende planerische Ordnung zu ändern, sich in einer gewissen Bestimmtheit manifestieren muss, ist ein Erfordernis des öffentlichen Interesses. Da die Planung nicht im Verfahren der Festsetzung von Planungszonen verwirklicht werden kann, darf an die Konkretetheit der Absicht indessen kein strenger Massstab

gelegt werden; «eine einigermaßen konkretisierte Absicht» genügt (ALEXANDER RUCH, a.a.O., N. 33 zu Art. 27 RPG mit Hinweis auf BGE 113 Ia 362 E. 2a; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N. 13 zu Art. 27). In sachlicher Hinsicht muss bei der Festsetzung der Planungszone aber gewiss sein, dass die Planungsabsicht zulässig ist. Die Planungszone muss sie aufnehmen, sie darf sich nicht auf eine andere Zielsetzung abstützen. Aber die Frage, welche Massnahme mit übergeordnetem Recht vereinbar ist, kann endgültig erst in der Nutzungsplanung beantwortet werden. In der Regel ist eine Beschlussfassung des Gemeinwesens, aus der eine klar umrissene Willenserklärung auf Planänderung hervorgeht, notwendig, aber auch hinreichend; es braucht kein rechtsförmlicher Beschluss zu sein (ALEXANDER RUCH, a.a.O., N. 33 zu Art. 27 RPG).

4.2.2

Gemäss publiziertem Beschluss des Beschwerdegegners vom 12. Oktober 2020 wurde die Planungszone über insgesamt zehn Parzellen im Hinblick auf die laufende Ortsplanungsrevision erlassen (BF1-B-2). Der Beschwerdegegner beabsichtigt die Redimensionierung der Bauzone und will mit der Festlegung der Planungszone sicherstellen, dass im Rahmen der laufenden Revision der Nutzungsplanung die Nutzung der entsprechenden Parzellen überdacht und eine Neuzuweisung diskutiert werden kann. Deshalb wies er unter anderem die Parzelle Nr. aa des Beschwerdeführers der Planungszone zu (BF1-B-3, E. 3 S. 2).

Die Ziele der Raumplanung liegen gemäss Art. 1 RPG insbesondere in abgestimmten raumwirksamen Tätigkeiten von Bund, Kantonen und Gemeinden und im Erreichen der gewünschten Besiedlungsordnung. Mit der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Teilrevision des RPG vom 15. Juni 2012 wollte der Gesetzgeber insbesondere die Zersiedelung eindämmen das Kulturland besser schützen, dies unter anderem durch inhaltliche Anforderungen an die kantonalen Richtpläne im Bereich Siedlung (vgl. Art. 1, 8 und 8a RPG; Botschaft vom 20. Januar 2010 zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, BBl 2010 1049 Ziff. 1.3.1 und 2.3.4 sowie 1053 Ziff. 1.1). Gemäss Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG ist eine Siedlungsentwicklung nach innen anzustreben und es sind unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität kompakte Siedlungen zu schaffen, die adäquat im öffentlichen Verkehr angeschlossen sind (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. b und Art. 3 Abs. 3 lit. a RPG). Die Siedlungen sind nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen. Insbesondere sollen Massnahmen getroffen werden zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeit zur Verdichtung der Siedlungsfläche (Art. 3 Abs. 3 lit. a RPG). Vor diesem Hintergrund wurde namentlich Art. 15 RPG derart angepasst, dass die Bauzonen

so festzulegen sind, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen (Abs. 1). Überdimensionierte Bauzonen sind gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG zu reduzieren. Lage und Grösse der Bauzonen sind sodann über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen; dabei sind die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu befolgen. Insbesondere sind die Fruchtfolgeflächen zu erhalten sowie Natur und Landschaft zu schonen (Abs. 3). Gemäss Art. 15 Abs. 5 RPG erarbeiten Bund und Kantone zusammen technische Richtlinien für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen, namentlich die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen (vgl. zum Ganzen auch BBl 2010 1069 f. Ziff. 2.3.4; Urteil des BGE 1C_365/2015 vom 9. Dezember 2015 E. 4.3.1 mit Hinweisen).

Wie der Kanton das sicherstellt, muss nach Art. 8a RPG im kantonalen Richtplan festgelegt werden. Der kantonale Richtplan vom 25. September 2019 (nachfolgend: Richtplan) konkretisiert die vom Bundesrecht vorgegebenen Voraussetzungen für die Ortsplanung hauptsächlich in den Richtplankapiteln «S1 Siedlung» und «B3 Angestrebte Entwicklung». 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 Ortsplanungsrevision 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 haben ihre Zonenpläne bis am 1. Januar 2023 an die Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes anzupassen (Art. 177 Abs. 1 PBG; vgl. auch Richtplan S1-5 S. 66).

4.2.3

Die Gemeinde Wolfenschiessen weist unstrittig einen Bauzonenüberhang von rund 2 Hektaren auf (vgl. Richtplan S1 S. 51 f.; Beweisauskunft des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) vom 5. Februar 2021 [W1-A]), womit sie nach Art. 15 Abs. 2 RPG und dem Richtplan verpflichtet ist, ihre Bauzone zu reduzieren. Die gegenwärtige Nutzungsordnung der Gemeinde ist mithin offensichtlich ungenügend, da sie dem bundesrechtlichen Raumplanungsauftrag widerspricht. Die Ziele und Grundsätze der Raumplanung haben sich derart geändert, dass die Gemeinde ihren Zonenplan an die bundesgesetzlichen Bestimmungen anzupassen hat. Das Planungsbedürfnis ergibt sich somit aus der Pflicht der Gemeinde, ihren Bauzonenkapazitätsüberschuss zu redimensionieren. Die Reduktion überdimensionierter Bauzonen ist ein zentrales Anliegen des revidierten Raumplanungsgesetzes. Die Anpassung des geltenden Nutzungsplans an die bundesrechtlichen Vorgaben entspricht damit einem wichtigen öffentlichen Interesse (vgl. ALEXANDER RUCH, a.a.O., N. 41 zu Art. 27 RPG). Das öffentliche Interesse an der Änderung des bestehenden Planungszustands überwiegt im vorliegenden Fall zweifelsohne das private Interesse an der Beibehaltung der geltenden Ordnung. Dem öffentlichen Interesse stehen weder überwiegende Interessen der Rechtssicherheit noch ein überwiegendes Vertrauen in die Planbeständigkeit gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG gegenüber. Seit der Volksabstimmung vom 3. März 2013 bzw. seit dem Inkrafttreten des revidierten RPG per 1. Mai 2014 mussten die Grundeigentümer damit rechnen, dass unbebaute Grundstücke mit einer Planungszone belegt werden, solange die Anpassung der Nutzungszonen an die zwingenden rechtlichen Vorgaben der Raumplanung noch nicht erfolgt ist (vgl. Urteile des BGer 1C_612/2014 vom 26. August 2015 E. 2.6, in: ZBI 116/2015 S. 607, und 1C_365/2015 vom 9. Dezember 2015 E. 4.3.1).

Die strittige Planungszone bezweckt also im Wesentlichen die Sicherung der notwendigen Nutzungsplanänderung im Zusammenhang mit der Eindämmung der Zersiedelung, dem besseren Schutz des Kulturlandes sowie einer hochwertigen baulichen Siedlungsentwicklung. Es besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse daran, dass der in der Gemeinde Wolfenschiessen bestehende Bauzonenkapazitätsüberschuss nicht noch vergrössert wird, um die erforderliche Anpassung des Zonenplans und allenfalls gebotene Auszonungen nicht negativ zu präjudizieren. Der Beschwerdegegner hat daher ein nachgewiesenes Interesse an der Aufrechterhaltung der Planungs- und Entscheidungsfreiheit. Durch die Planungszone ist sichergestellt, dass er im Rahmen der Überarbeitung des Nutzungsplans ausreichend Handlungsspielraum hat. Die Planungszone liegt damit im öffentlichen Interesse und ist sowohl örtlich als auch inhaltlich auf die beabsichtigte Nutzungsplanänderung abgestimmt.

Der Beschwerdegegner hat seine Planungsabsicht im Übrigen in der Botschaft zur ausserordentlichen Gemeindeversammlung vom 23. September 2020 ausreichend zum Ausdruck gebracht (BF-Bel. 3).

Der Beschwerdeführer trägt dazu mit Verweis auf seine Beilagen 4 bis 7 sinngemäss vor, dass die Strategien von Gemeinde und Kanton das öffentliche Interesse ausdrücken würden und die Planungszone diesen widersprechen würde. Die kommunalen und kantonalen Strategien würden darauf abzielen, das Potential bestehender Bauzonen auszunützen, bevor ein Gemeinwesen an Neueinzonungen herantrete. Zudem solle eine moderate Entwicklung im Bereich Wohnen weiterhin möglich sein. Der Beschwerdeführer verkennt dabei, dass vorliegend einzig der Zweck der Planungszone das öffentliche Interesse bestimmt. Und dieser ergibt sich zweifelsohne aus dem Planungsbedürfnis bzw. der Pflicht der Gemeinde, ihren Bauzonenkapazitätsüberschuss zu redimensionieren sowie dem öffentlichen Interesse, die Entscheidungsfreiheit der Planungsorgane zu sichern. Zwar ist es zutreffend, dass der Richtplan auch Neueinzonungen nicht a priori ausgeschlossen hat, jedoch werden diese begrenzt und bei überdimensionierten Bauzonen sind Auszonungen zwingend zu prüfen (vgl. Richtplan B3 S.34, S. 1-6 S. 68). Entgegen der Meinung des Beschwerdeführers besteht diesbezüglich kein Spielraum. Wie die bundesrechtlichen Vorgaben letztendlich umgesetzt werden, muss hier nicht beurteilt werden, sondern wird Gegenstand des späteren Nutzungsplanverfahrens sein. Mit der Planungszone soll einzig die Entscheidungsfreiheit der Planungsbehörden sichergestellt werden.

4.2.4

Aus dem Gesagten folgt, dass am Erlass der umstrittenen Planungszone zweifellos ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht und zur Wahrung der Entscheidungsfreiheit der Planungsbehörden begründet erscheint.

4.3 Verhältnismässigkeit

4.3.1

Der Erlass von Planungszonen muss schliesslich – wie jede öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung – verhältnismässig sein. Eine Planungszone ist verhältnismässig, wenn sie im Hinblick auf das konkrete Sicherungsziel geeignet, erforderlich und angemessen ist (ALEXANDER RUCH, a.a.O., N. 26 zu Art. 27 RPG). Die Planungszone darf nicht weitergehen als es ihr Zweck erfordert (BGE 113 Ia 362 E. 2c; ALEXANDER RUCH, a.a.O., N. 36 zu Art. 27 RPG).

4.3.2 Eignung

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. Daran kann es beispielsweise fehlen, wenn nicht alle, sondern nur einzelne Grundstücke eines von der Nutzungsplanänderung betroffenen Gebiets in die Planungszone einbezogen werden. Die Eignung einer Planungszonefestsetzung dürfte im Allgemeinen keine besonderen Fragen aufwerfen, wenn die Planungsfreiheit der Behörden gesichert werden soll (BGE 130 I 140 E. 5.3.5; ALEXANDER RUCH, a.a.O., N. 36 zu Art. 27 RPG).

b)

Die streitbetroffene Planungszone erweist sich als taugliches Mittel, 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 Auszonung entgegenstehen würden. Die Planungsfreiheit der Behörden bleibt durch die Planungszone gewährleistet.

4.3.3 Notwendigkeit

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, a.a.O., N. 14 ff. zu Art. 27 RPG; ALEXANDER RUCH, a.a.O., 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, a.a.O., 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, a.a.O., 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, a.a.O., 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)

Vorliegend steht fest, dass die Nutzungsplanung anzupassen ist. Mit der Vorinstanz ist sodann einig zu gehen, dass dabei eine Gesamtbetrachtung möglich sein muss. Gemäss der Bauzonnenkapazitätsberechnung müssen in der Gemeinde Wolfenschiessen ca. 2 Hektaren überdimensioniertes Bauland zurückgezont werden. Dies erfordert, dass auch eingezonte, noch nicht überbaute Gebiete nochmals beurteilt werden können. Die Vorinstanz erliess die Planungszone auf einem räumlich begrenzten Gebiet, wobei die einzelnen Parzellen genau bezeichnet wurden. Die persönliche und räumliche Komponente wurde somit beachtet.

Die Parzelle des Beschwerdeführers ist (...) m² gross und befindet sich gemäss Zonenplan Siedlung Wolfenschiessen vom 26. November 2013 (abrufbar unter: <https://www.wolfenschiessen.ch/reglemente/69427>) in der zweigeschossigen Wohnzone (W2) und ist mit der Gefahrenzone 3 (GZ3) überlagert. Die Parzelle liegt seit 1973 in einer Bauzone, befindet sich seitdem im Eigentum des Beschwerdeführers und wurde bis heute nicht ihrer bestimmungsgemässen Nutzung zugeführt. Das Grundstück liegt ferner am Siedlungsrand und wurde der öV-Güteklasse F zugeteilt, da es hinsichtlich des öffentlichen Verkehrs schlecht erschlossen ist. Aktuell ist kein Baugesuch bei der Gemeinde hängig und es sind keine aktuellen und konkreten Verkaufsverhandlungen oder Planungs- bzw. Bebauungsabsichten nachweisbar. Aufgrund dieser Umstände erscheint die Parzelle zweifellos einer Diskussion für eine Neuzuweisung zugänglich und auch für eine Rückzonung grundsätzlich geeignet (vgl. auch Beweisauskunft ARE, W1-A).

Die beim Erlass der Planungszone einheitlich angewandten Kriterien (Planungs- und Überbauungsabsicht, Bauzonendauer, Lage innerhalb der Bauzone, Eignung zur Überbauung, öV-Erschliessung) sind nicht zu beanstanden und keineswegs willkürlich. Aufgrund dieser Kriterien wurde das Grundstück Nr. aa mit einer Planungszone belegt. Grundlage für den Entscheid

bildeten somit objektive Kriterien und die strittige Parzelle kommt auch gemäss Rechtsprechung für eine Auszonung zumindest in Betracht (vgl. Urteile des BGer 1C_248/2019 vom 3. Februar 2020; 1C_409/2018 vom 23. Juli 2019 E. 3.5). Es ist sachlich richtig, dass insbesondere diejenigen Flächen rückgezont werden, die während Jahren brachliegen oder ungenügend genutzt wurden. Gemäss ARE wurde im Gemeinderatsbeschluss Nr. 89 vom 23. März 2020 zwar aufgezeigt, dass grundsätzlich auch andere Parzellen für den Erlass der Planungszone in Frage kämen. Diese seien jedoch stärker ins Siedlungsgebiet integriert und daher aus raumplanerischer Sicht für eine Planungszone als zweitrangig zu betrachten (W1-A). Demzufolge erweist sich die Planungszone im Bereich der Parzelle Nr. aa als geeignet. Inwiefern tatsächlich eine Zuweisung zur Nichtbauzone erfolgt, bildet indessen erst Gegenstand des Nutzungsplanverfahrens (vgl. BGE 117 Ib 247; ALEXANDER RUCH, a.a.O., N. 25 zu Art. 27 RPG).

In sachlicher Hinsicht rechtfertigt sich die Festsetzung der Planungszone, um eine Präjudizierung der Planung auf den einbezogenen Parzellen durch eine bewilligte Baute zu verhindern. Eine solche Präjudizierung beabsichtigt der Beschwerdeführer offenbar denn auch, wenn er geltend macht, die Planungszone unterbinde alle Bemühungen, die Parzelle ihrem Zweck zuzuführen. Während der Dauer der Planungszone werden daher grundsätzlich keine Baubewilligungen mehr erteilt (vgl. Publikation im Amtsblatt Nr. 43 vom 21. Oktober 2020; BF1-B-2). Die Planungszone mag insofern als streng beurteilt werden. Im Hinblick auf die hohen Anforderungen des RPG zur Bauzonendimensionierung und den klaren Willen des Gesetzgebers zur uneingeschränkten Rückzonung überdimensionierter Bauzonen ist sie jedoch keineswegs streng. So ist denn auch kein milderes Mittel erkennbar, mit dem die Planungsabsicht sichergestellt werden könnte. Der im Zusammenhang mit dem Sistierungsantrag vorgetragene Einwand des Beschwerdeführers, wonach er bereit sei, gegenüber der Gemeinde vertraglich die Verpflichtung einzugehen, den Verkauf zu beschleunigen, geht im Übrigen am Sinn und Zweck von Art. 15 Abs. 2 RPG und der Planungszone vorbei und würde hier auch keine alternative Massnahme darstellen. Die Gemeinde ist gestützt auf Art. 15 RPG zur Rückzonung verpflichtet.

Von Bedeutung ist schliesslich auch die zeitliche Begrenzung der vorübergehenden Eigentumsbeschränkung. 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. 43 vom 21. Oktober 2020; BF1-B-2). Die Parzelle Nr. aa ist unbebaut und es liegt aktuell weder eine Baubewilligung noch ein Vorverkaufsvertrag vor. Aus diesem Grund ist mit der Vorinstanz einig zu gehen, dass die zeitliche Ausdehnung bis zum

Januar 2023 in Anbetracht des zu erwartenden Zeitaufwandes für die Umsetzung der Planungsabsicht angemessen ist.

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 und es kann nicht behauptet werden, die Vorinstanz habe die Planungszone ohne Bedacht und ohne Begründung bzw. willkürlich gestützt.

4.3.4 Zumutbarkeit

a)

Abschliessend 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 ff. 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 könnten.

b)

Vorliegend steht fest, dass die Sicherung der Entscheidungsfreiheit nur über das Instrument der Planungszone erreicht werden kann. Die umstrittene Planungszone erweist sich mithin als geeignet und erforderlich und damit als verhältnismässig. Das private Interesse des Beschwerdeführers an der uneingeschränkten Ausübung seines 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 1973 unbebaut blieb, erfährt der Beschwerdeführer keinen offensichtlichen Nachteil durch die Sicherungsmassnahme während ca. zwei Jahren. Hingegen ist die kommunale Ortsplanrevision ohne Vornahme der bundesrechtlich vorgeschriebenen Rückzonungen nicht genehmigungsfähig, was faktisch zu einem vorübergehenden Baustopp in der Gemeinde führen könnte. Insofern ist auch die

Sicherstellung der beabsichtigten Nutzungsplanung mittels Erlass einer Planungszone von grossem öffentlichem Interesse. Die Planungszone ist daher zumutbar. Der angefochtene RRB Nr. 525 vom 31. August 2021 ist weder willkürlich noch haben die Behörden ihr Ermessen überschritten.

Ferner ist darauf hingewiesen, dass die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden über einen erheblichen Ermessensspielraum verfügen, namentlich bei der Erfüllung von raumwirksamen Aufgaben (vgl. Art. 2 Abs. 3 RPG; Urteil des BGer 1C_577/2019 vom 4. November 2020). Nutzungsplanung ist sodann ein Kernbereich der Gemeindeautonomie. Das Verwaltungsgericht greift deshalb auch bei der Festlegung von Planungszone 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 grundeigentümergebundenen 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 15 RPG eingeschränktes – Ermessen.

c)

Soweit der Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang den Erlass der Planungszone und seine Verhältnismässigkeit dadurch in Zweifel zieht, dass das öffentliche Interesse mit Blick auf die Auszonung seines Grundstücks nicht gegeben sei, da Art. 27 Abs. 1 PBG als Massstab für eine Auszonung die Landfläche von mindestens 3'000 m³ setze, ist Folgendes festzuhalten: Art. 27 Abs. 1 PBG sieht die Auszonung bzw. die Zuweisung zu einer Nichtbauzone von zusammenhängendem Bauland über 3'000 m² vor, auf welchem innert zehn Jahren nach der rechtskräftigen Einzonung nicht mit dem Bau begonnen worden ist. Diese Bestimmung hat gemäss Bericht zur Teilrevision des PBG vom 26. November 2013 im Wesentlichen zum Ziel, eingezontes Land in Übereinstimmung mit Bundesrecht fristgerecht einer Überbauung zuzuführen und das Horten von Bauland – aus welchen Gründen auch immer – zu verhindern. Die Vorschrift ist gemäss Bericht verpflichtend, schliesst jedoch die Auszonung von kleineren Gebieten durch die Gemeinden nicht aus, sollte dies ein Bedürfnis sein (vgl. Bericht zur Teilrevision des PBG vom 26. November 2013, S. 20/66 und 21/66, abrufbar unter: https://www.nw.ch/docn/51358/Bericht_Landrat.pdf). Auch gemäss Bericht zur Teilrevision

des PBG und PBV vom 6. März 2018 (abrufbar unter: https://www.nw.ch/_docn/115324/Bericht_Antrag_an_Landrat.pdf; S. 32/42) sind Auszonungen auch unabhängig von Art. 27 Abs. 1 und Art. 175 Abs. 1 PBG denkbar. Dies gilt namentlich, wenn – wie im vorliegenden Fall – Bauzonenkapazitäten überschritten sind oder der Richtplan Auszonungen gebietet. Vor diesem Hintergrund kann schliesslich nicht gesagt werden, der Richtplan «überspielt» das kantonale Recht. Dieser setzt lediglich die zwingenden raumplanerischen Vorgaben des Bundesrechts um. Der scheinbar eindeutige Wortlaut von Art. 27 Abs. 1 PBG schliesst die Auszonung von kleineren Baulandflächen nicht per se aus. Der Gesetzgeber bringt mit Art. 27 und Art. 175 PBG lediglich zum Ausdruck, dass Parzellen, welche von diesen Bestimmungen erfasst sind, bei allfälligen Rückzonungen Priorität zu behandeln sind (zur Tragweite des Wortlauts bei der Auslegung vgl. BGE 111 Ia 292 E. 3b). Soweit sich der Einwand des Beschwerdeführers im Übrigen auf die Eignung seines Grundstücks für eine Auszonung bezieht, ist auf das erst später folgende Nutzungsplanverfahren zu verweisen.

Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, dass seine Verkaufsbemühungen beim Erlass der Planungszone zu wenig berücksichtigt worden seien. Es ist jedoch nicht zu beanstanden, dass der Beschwerdegegner und die Vorinstanz das Kriterium der Bauabsicht erst als erfüllt betrachten, wenn nachweislich konkrete und detaillierte Projektierungen vorgenommen wurden. Die vom Beschwerdeführer aufgelegten Kaufvertragsentwürfe, Pläne und Korrespondenzen mit Interessenten stammen hauptsächlich aus den Jahren 2003 bis 2009. Die Parzelle blieb jedoch bis heute unbebaut und es liegt aktuell weder ein detailliertes Projekt bzw. eine Baubewilligung noch ein konkreter Vorverkaufsvertrag vor. Diese Belege vermögen daher nicht zu überzeugen; gleiches gilt für jene aus dem Jahr 2019.

Ebenso wenig verfährt der Einwand, dass der Verkauf noch nicht gelungen sei, weil die Gemeinde im Jahr 2004 den Z.___-Bach mit einem Geschiebesammler habe versehen wollen und ein zeitweises Bauverbot für seine Parzelle Nr. aa verhängt habe. Dem beschwerdeführerischen Beleg 2 ist zu entnehmen, dass die Gemeinde im Sommer 2003 gestützt auf den Entwurf einer Gefahrenkarte beschlossen hat, für alle Neubauten auf in der roten Zone gelegenen bebauten und unbebauten Parzellen bis voraussichtlich August 2004 keine Bewilligungen mehr auszusprechen (vgl. Auszug aus dem Protokoll der 3. Sitzung vom 14. Juli 2003, BF-Bel. 1). Mehr lässt sich den Akten nicht entnehmen. Der aufgelegte Entwurf eines Kaufvertrags über die Parzelle Nr. aa sowie die Projektpläne stammen zudem aus dem Jahr 2009 (vgl. BF-Bel. 2), weshalb die gescheiterten Verhandlungen nicht auf die vorübergehende Eigentumsbeschränkung im Gebiet Y.___ zurückgeführt werden können. Kommt hinzu, dass diese fast zwei Jahrzehnt zurückliegt und schon deshalb nicht mehr massgeblich sein kann.

Die Rüge des Beschwerdeführers, dass kleine Parzellen wie seine nicht ins Gewicht fallen würden und die Gemeinde am ehesten zum Ziel komme, indem sie grössere unbebaute Grundstücke prüfe, ist ebenfalls nicht zielführend. Im Übrigen geht aus den Akten hervor, dass die Gemeinde auch im Jahr 2015 nicht nur ein grosses, sondern auch ein kleines Grundstück mit 746 m² aus der Wohnzone in die Landwirtschaftszone ausgezont hat (vgl. BF-Bel. 3). Lässt sich die Planungszone mit einem hinreichenden öffentlichen Interesse rechtfertigen, so kann diese Raumplanungsmassnahme nicht allein für eine bestimmte Parzelle aufgrund ihrer Grösse wiederum in Frage gestellt werden. Auf die Grösse eines betroffenen Grundstückes kommt es nicht an. Es sind keine Gründe ersichtlich, weshalb kleinere Parzellen gegenüber grösseren Parzellen bevorzugt werden sollen. Massgebend sind andere Kriterien wie Lage, Bebaubarkeit oder die Zeitdauer, in welcher die Fläche bis anhin nicht bebaut wurde. Andernfalls könnte eine Auszonung mittels Parzellierung gar verhindert werden. Das fragliche Gebiet ist sodann stets gesamthaft zu betrachten. Im Übrigen ist es nicht erforderlich, dass die Behörde bereits eine klare Vorstellung davon hat, wie sie die Bauzone neu festlegen will (vgl. Urteile des BGer 1C_518/2019 vom 8. Juli 2020 E. 5.1; 1C_532/2019 vom 18. Mai 2020 E. 2.1; 1C_551/2018 vom 19. November 2019 E. 2.3; 1C_16/2019 vom 18. Oktober 2019 E. 4.3). Die Behörde hat wie erwähnt einzig zu belegen, dass die Planungszonen Gebiete betreffen, die für die Änderung der geltenden Ordnung in Betracht fallen, was sie vorliegend in Anwendung einheitlicher Kriterien auch getan hat. Im Übrigen trägt der Beschwerdeführer auch nicht substantiiert vor, welche anderen grossen und unbebauten Grundstücke anstelle seiner Parzelle in die Planungszone hätten aufgenommen werden sollen. Ob die Parzelle Nr. aa tatsächlich aus der Bauzone entfallen wird, beurteilt sich wie bereits mehrfach erwähnt erst im später folgenden Nutzungsplanverfahren.

Der Beschwerdeführer macht schliesslich geltend, die Planungszone sei unverhältnismässig, weil sie der Sache nicht gerecht werde. Mit der Absicht, auf gut (...) m² Bauland zu verzichten, lasse sich die Siedlungsentwicklung nach innen nicht wirklich beschleunigen. Der Schaden für ihn stehe in keinem Verhältnis zum Nutzen, den sich der Kanton und die Gemeinde erhoffen würden. Der Beschwerdeführer verkennt dabei, dass es hier einzig um den Zweck der Planungszone geht und nicht um den Zweck der Nutzungsplanung. Ob es im Rahmen der Ortsplanrevision tatsächlich zu einer Auszonung der Parzelle Nr. aa kommen wird, steht noch nicht fest. Somit ist in diesem Verfahren auch nicht massgeblich, ob die Gemeinde damit in finanzielle Nöte kommt oder ob damit die ausgewogene Entwicklung des Kantons ins Wanken gerät. Sofern eine allfällige Rückzonung entschädigungspflichtig ist, wird diese Entschädigung im Übrigen auf Antrag der Gemeinde aus dem Fonds gemäss dem Einführungsgesetz zum

Raumplanungsgesetz betreffend Mehrwertabgabe (Mehrwertabgabegesetz [MWAG]; NG 611.3) durch den Kanton finanziert.

5.

Im Ergebnis ist der Einbezug der Parzelle Nr. aa, GB Wolfenschiessen, in die Planungszone somit mit keinem ersichtlichen Rechtsmangel behaftet. Ob diesbezüglich die konkreten Voraussetzungen für eine Auszonung vorliegen, ist im Zonenplanverfahren zu beurteilen. Die Beschwerde ist damit abzuweisen.

6.

Es bleibt über die Kosten des vorliegenden Verwaltungsgerichtsverfahrens zu befinden.

6.1

Die Verfahrenskosten 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).

6.2

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. 2'000.– festgelegt (Art. 17 PKoG) und hat ausgangsgemäss zu Lasten des Beschwerdeführers zu gehen (Art. 122 Abs. 1 VRG). Die Gerichtsgebühr von pauschal Fr. 2'000.– ist dem vom Beschwerdeführer bereits geleisteten Gerichtskostenvorschuss in gleicher Höhe zu entnehmen und hat als bezahlt zu gelten.

6.3

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.

Demgemäss erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die ordentliche Gerichtsgebühr für den vorliegenden Entscheid beträgt pauschal Fr. 2'000.– und geht ausgangsgemäss zu Lasten des Beschwerdeführers (Art. 122 Abs. 1 VRG i.V.m. Art. 17 PKoG). Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird mit dem vom Beschwerdeführer bereits geleisteten Gerichtskostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet und gilt als bezahlt.
3. Dem Beschwerdeführer wird ausgangsgemäss keine Parteientschädigung zugesprochen (Art. 123 Abs. 2 VRG e contrario).
4. Den am Verfahren beteiligten Gemeinwesen wird keine Parteientschädigung zugesprochen (Art. 123 Abs. 4 PKoG).
5. [Zustellung].

Stans, 14. März 2022

VERWALTUNGSGERICHT NIDWALDEN

Verwaltungsabteilung

Die Präsidentin

lic. iur. Livia Zimmermann

Die Gerichtsschreiberin

lic. iur. HSG Helene Reichmuth

Versand: _____

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Zustellung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde eingereicht werden (Art. 82 ff. i. V. m. Art. 90 ff. BGG; SR 173.110). Die Beschwerde hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten; der angefochtene Entscheid sowie die als Beweismittel angeführten Urkunden sind beizulegen, soweit die Partei sie in Händen hat (Art. 42 BGG). Für den Fristenlauf gelten die Art. 44 ff. BGG.