



VA 22 10

**Entscheid vom 3. Oktober 2022
Verwaltungsabteilung**

Besetzung

Präsidentin Livia Zimmermann, Vorsitz,
Verwaltungsrichterin Barbara Brodmann,
Verwaltungsrichterin Pascale Kuchler,
Verwaltungsrichter Sepp Schnyder,
Verwaltungsrichter Hubert Rüttimann,
Gerichtsschreiberin Helene Reichmuth.

Verfahrensbeteiligte

1. A.____ und B.____,
2. C.____,
3. D.____,
4. E.____,

alle vertreten durch lic. iur. Franz Hess, Rechtsanwalt,
Egli Hess Schwegler Rechtsanwälte und Notare,
Kirchweg 16, Postfach 136, 6048 Horw,

Beschwerdeführer 1 - 4,

gegen

Politische Gemeinde Z.____,
vertreten durch den Gemeinderat Z.____,

Beschwerdegegnerin,

und

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

Vorinstanz.

Gegenstand

Planungszone

Beschwerde gegen den Beschluss des Regierungsrats
Nidwalden vom 15. März 2022 (RRB 159).

Sachverhalt:

A.

Zum Sachverhalt und zum vorinstanzlichen Verfahren wird grundsätzlich auf den angefochtenen RRB Nr. 159 vom 15. März 2022 verwiesen (Art. 56 Abs. 3 VRG [NG 265.1]).

B.

Der Gemeinderat Z. ___ hat mit Beschluss Nr. ___ vom ___ eine Planungszone über insgesamt 24 Parzellen erlassen (VI1-B-1) und publizierte diese im Amtsblatt Nr. ___ vom ___ wie folgt (BF1-A-1):

«Erlass einer Planungszone nach Art. 27 Raumplanungsgesetz (RPG) und Art. 43 ff. Planungs- und Baugesetz (PBG)

Nach Art. 43 PBG dient die Planungszone der Richt- und der Nutzungsplanung. Die Planungszone soll Vorkehrungen verhindern, welche die Verwirklichung des Zwecks der Pläne und Vorschriften erschweren. Planungszonen sind für genau bezeichnete Gebiete zu erlassen.

Aufgrund der Tatsache, dass der Zonenplan der Gemeinde Z. ___ eine zu grosse Kapazität unüberbauter Bauzone aufweist, wird im kantonalen Richtplan eine Reduktion im Sinne des Bundesgesetzes über die Raumplanung verlangt. Ohne entsprechende Anpassung gemäss den Vorgaben des kantonalen Richtplanes muss mit einer teilweisen Nichtgenehmigung der laufenden Gesamtrevision gerechnet werden.

An seiner Sitzung vom ___ hat der Gemeinderat Z. ___ gestützt auf Art. 27 RPG und Art. 43 ff. PBG deshalb nachfolgende Planungszone beschlossen.

Planungsabsicht

Der Gemeinderat will mit der Festlegung einer Planungszone sicherstellen, dass im Rahmen der Gesamtrevision 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. Bei der Überprüfung der von der Planungszone betroffenen Bauzonen wird den Zielsetzungen des kantonalen Richtplanes Rechnung getragen.

Rechtswirkung

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

Dauer der Planungszone

Die Planungszone wird für die Dauer von 3 Jahren festgelegt und kann, falls notwendig, vom Gemeinderat um weitere 2 Jahre verlängert werden.

Perimeter der Planungszone

Der Perimeter der Planungszone umfasst folgende Parzellen bzw. Teile davon:

Parzellen-Nr. Adresse

[...]	[...]
aa	Y. __
bb	Y. __
cc	Y. __
dd	Y. __
ee	Y. __
[...]	[...]

Öffentliche Auflage

Die Unterlagen, welche die Parzellen bezeichnen, welche von der Planungszone betroffen sind, liegen ab __ während 20 Tagen in der Gemeindeverwaltung Z. __ öffentlich auf. Die Planungszone sowie deren Rechtswirkung treten mit der öffentlichen Auflage in Kraft.

Rechtsmittel

Gegen die Festlegung der vorliegenden Planungszone kann gemäss Art. 45 Planungs- und Baugesetz während der zwanzigtägigen Auflagefrist beim Regierungsrat Nidwalden schriftlich und begründet Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung.»

C.

Dagegen reichten die Beschwerdeführer 1 – 4 (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 21. Juni 2021 bei der Vorinstanz Beschwerde ein und beantragten sinngemäss die Aufhebung der Planungszone auf den Parzellen Nrn. aa, bb, cc, dd und ee, alle GB Z. __, eventualiter die Entlassung der Grundstücke aus der vom Gemeinderat Z. __ erlassenen Planungszone. Mit RRB Nr. 159 vom 15. März 2022 wies die Vorinstanz die Beschwerde ab.

D.

Gegen diesen RRB Nr. 159 vom 15. März 2022 erhoben die Beschwerdeführer am 9. Mai 2022 Beschwerde an das Verwaltungsgericht Nidwalden mit folgenden Anträgen:

- « 1. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei gutzuheissen.
2. Der Beschluss Nr. 159 des Regierungsrates Nidwalden vom 15. März 2022 sei aufzuheben.
3. Der Entscheid des Gemeinderates Z. __ vom __ betreffend den Erlass einer Planungszone über die Grundstücke Nrn. aa, bb, cc, dd und ee, alle GB Z. __, sei aufzuheben.
4. Eventualiter seien die Grundstücke der Beschwerdeführer, namentlich die Grundstücke Nrn. aa, bb, cc, dd und ee, alle GB Z. __, aus der mit Entscheid des Gemeinderates Z. __ vom __ erlassenen Planungszone zu entlassen.
5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Vorinstanzen.»

E.

Die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz beantragten mit Vernehmlassung vom 28. bzw. 29. Juni 2022 innert erstreckter Frist die Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 9. Mai 2022, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführer.

Am 13. Juli 2022 reichten die Beschwerdeführer eine Replik ein, welche der Beschwerdegegnerin und der Vorinstanz mit Schreiben vom 14. Juli 2022 zugestellt wurde.

Damit war der Rechtsschriftenwechsel abgeschlossen.

F.

Das Verwaltungsgericht Nidwalden hat die Streitsache anlässlich der Sitzung vom 3. Oktober 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. 159 vom 15. März 2022 (BF-Bel. 9), mit welchem die Beschwerde vom 21. Juni 2021 gegen die Planungszone auf den Parzellen Nrn. aa, bb, dc, dd und ee, alle GB Z.___, 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 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 (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 Beschwerdeführer sind Eigentümer der von der Planungszone erfassten Parzellen Nrn. aa, bb, cc, dd und ee, alle GB Z. __, und waren bereits im vorinstanzlichen Verfahren als Beschwerdeführer beteiligt, in welchem ihre Verwaltungsbeschwerde mit RRB Nr. 159 vom 15. März 2022 abgewiesen wurde. Nunmehr wehren sich die Beschwerdeführer gegen diesen Entscheid, von welchem sie offensichtlich besonders berührt sind. Mithin haben sie zweifellos ein schutzwürdiges Interesse und einen praktischen Nutzen an dessen Aufhebung. Die Beschwerdeführer sind 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

Die Beschwerdeführer beantragen mit Antrags-Ziffer 3 (vgl. Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 9. Mai 2022 S. 3), es sei der Beschluss des Gemeinderates vom __ betreffend den Erlass einer Planungszone über die Grundstücke Nrn. aa, bb, cc, dd und ee aufzuheben. Dazu ist festzustellen, dass aufgrund des Devolutiveffekts der hier angefochtene RRB Nr. 159 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.

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 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.

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 Planungszone bestimmen. Innerhalb der Planungszone darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte (Abs. 1). Planungszone 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 Planungszone 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 Planungszone 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 (Art. 45 Abs. 2 PBG). 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).

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).

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 Planungszonen 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).

3.

3.1

Die Beschwerdeführer rügen zunächst eine Verletzung des rechtlichen Gehörs und tragen dazu zusammengefasst vor, dass der Entscheid des Regierungsrates vollkommen unberücksichtigt lasse, dass der Gemeinderatsbeschluss vom ___ gegenüber den Beschwerdeführern erst im Laufe des Rechtsmittelverfahrens vor dem Regierungsrat eröffnet worden sei. Der Beschluss habe weder dem Informationsschreiben vom ___ beigelegt noch habe er sich in den einsehbaren, öffentlich aufgelegten Planungszonenunterlagen befunden. Auch die im Rahmen des Verwaltungsbeschwerdeverfahrens aufgelegten Unterlagen «Parzellendossier kapazitätsrelevant, aber nicht mit Planungszone belegt» und «Übersichtsplan richtplanrelevante Bauzonen vom ___» hätten nicht Bestandteil der Auflageakten gebildet. 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 Beschwerdeführer hätten im Zeitpunkt ihrer Verwaltungsbeschwerde über kein Anfechtungsobjekt verfügt. Sie hätten keine Kenntnis gehabt von den Sachverhaltsausführungen bzw. der Begründung des Gemeinderatsbeschlusses. Sie hätten überdies 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. Dadurch sei das rechtliche Gehör der Beschwerdeführer sowohl im Vor- als auch im Rechtsmittelverfahren massiv verletzt worden.

3.2

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).

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.).

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).

3.3

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).

3.3.2

In Übereinstimmung mit Art. 45 Abs. 2 Ziff. 1 PBG wurde der Erlass der Planungszone im Amtsblatt des Kantons Nidwalden (___ 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 ___ 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. 10) – die Faktenblätter für diejenigen kapazitätsrelevanten, unbebauten Parzellen, die nicht unter die Planungszone gefallen sind. Mit Mitteilung vom ___ hat der Gemeinderat zudem die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer – so auch die Beschwerdeführer – darüber informiert, dass ab ___ 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 (BF1-A-7; vgl. auch Verwaltungsgerichtsbeschwerde Rz. 9, Beschwerdeantwort Gemeinderat zu Rz. 9). Mit diesem Vorgehen hat sich der Gemeinderat zweifelsohne an die gesetzlichen Vorgaben von Art. 45 PBG gehalten. Der Gemeinderatsbeschlusses Nr. ___ vom ___ (VI1-B-1) ist weder nichtig noch liegt ein schwerer Eröffnungsmangel vor. Im Übrigen wäre ein allfälliger Eröffnungsmangel gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts mit Blick auf die durch Art. 27 RPG geschützten öffentlichen Interessen ohnehin nur ein Anfechtungs- und kein Nichtigkeitsgrund (BGE 133 II 353 E. 4.1).

3.3.3

Die Beschwerdeführer behaupten, der Gemeinderatsbeschluss Nr. ___ vom ___ sei ihnen 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 anfechtbaren 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. des 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 den Beschwerdeführern auch 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 Beschwerdeführer durch die angeblich mangelhafte Eröffnung und/oder Auflage durch den Gemeinderat einen Nachteil erlitten haben sollen, konnten sie doch gemäss eigener Aussage im vorinstanzlichen Beschwerdeverfahren detailliert und fundiert Kritik an den einzelnen Grundstücksbewertungen üben (vgl. Verwaltungsgerichtsbeschwerde, Rz. 16.3). Die Beschwerdeführer haben einen fehlenden Beschluss im vorinstanzlichen Verfahren denn auch gar nicht gerügt (vgl. BF1-A und BF1-B). Zudem hätten die Beschwerdeführer den Gemeinderatsbeschluss vom ___ im Rahmen der öffentlichen Auflage auch jederzeit einverlangen können; dies umso mehr, als sie bereits bei Einreichung der

Beschwerde anwaltlich vertreten waren (BF1-A). Aufgrund eines allfälligen Zustell- oder Auflagefehlers anzuzweifeln, dass überhaupt ein formeller Entscheid ergangen ist (vgl. Verwaltungsgerichtsbeschwerde Rz. 10), 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).

3.3.4

Gleiches gilt sinngemäss auch für das Dossier «Parzellen, die kapazitätsrelevant sind gemäss Siedlung +, aber nicht mit Planungszone belegt» und den Übersichtsplan «richtplanrelevante Bauzonen vom ___» (VI1-B-2 und -3). Insbesondere die Faktenblätter musste der Gemeinderat den Beschwerdeführern 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 den Beschwerdeführern sodann im Rahmen des verwaltungsinternen Beschwerdeverfahrens zugegangen (VI1-B-2 und -3) und sie konnten 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.

3.3.5

Zum Einwand der Beschwerdeführer, die Vorinstanz habe all dies völlig unberücksichtigt gelassen und somit ebenfalls ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, ist zunächst festzustellen, dass die Beschwerdeführer im vorinstanzlichen Beschwerdeverfahren eine mangelhafte Eröffnung sowie eine Verletzung des rechtlichen Gehörs gar nicht gerügt haben. Es ist daher nicht ersichtlich, inwiefern sich die Vorinstanz dazu hätte äussern müssen, nachdem feststeht, dass sich der Gemeinderat an die gesetzlichen Vorgaben von Art. 45 PBG gehalten hat und der Gemeinderatsbeschluss Nr. ___ vom ___ weder nichtig ist noch ein schwerer Eröffnungsmangel vorliegt. Zudem haben die Beschwerdeführer den Gemeinderatsbeschluss vom ___ und die Faktenblätter im Rahmen der öffentlichen Auflage wie gesagt auch nicht einverlangt und die strittigen Unterlagen sind den Beschwerdeführern im vorinstanzlichen Beschwerdeverfahren zugegangen, so dass sie sich dazu umfassend haben äussern können. Schliesslich muss sich die Behörde wie bereits erwähnt auch nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte

beschränken. Eine allfällige Gehörsverletzung durch die Vorinstanz hätte zudem nicht derart schwer gewogen, dass sie nicht im vorliegenden Rechtsmittelverfahren, in welchem das Gericht sowohl den Sachverhalt wie auch die Rechtslage frei überprüfen kann, hätte «geheilt» werden können (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 Beschwerdeführer nicht gefolgt werden. Es liegt keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor (Art. 29 Abs. 2 BV).

4.

4.1

Die Beschwerdeführer tragen 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 Beschwerdeführer hätten 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.

4.2

4.2.1

Dazu ist als Erstes festzustellen, dass sich die Vorinstanz zur Auswahl der Parzellen (Priorisierung) und den angewandten Kriterien unter dem Titel «Gleichbehandlungsgebot/Verletzung des Willkürverbotes» (vgl. vorinstanzliche E. 2.3) 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 seien, in sachlicher Hinsicht nachvollziehbar seien. Die Vorinstanz (Gemeinderat)

habe eine Auslegeordnung vorgenommen und die Bewertung gestützt auf nachvollziehbare Kriterien vorgenommen. Bei raumplanerischen Entscheiden 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 würden die Beschwerdeführer verkennen, 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 sowie das Gleichbehandlungsgebot seien somit nicht verletzt worden.

Damit waren den Beschwerdeführern die rechtlichen und tatsächlichen Überlegungen, von denen sich die Vorinstanz in diesem Punkt hat leiten lassen, bekannt. Es war den Beschwerdeführern zweifellos möglich, die Tragweite des Entscheids zu erkennen und diesen Punkt mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde sachgerecht anzufechten. Aus der vorinstanzlichen Erwägung 2.3.4 geht nachvollziehbar hervor, weshalb die Vorinstanz die gemeinderätliche Priorisierung der Grundstücke nicht als unsachgemäss, willkürlich und als Verstoss gegen das Gleichbehandlungsgebot 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.

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.

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 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 (VI1-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 (VI1-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. VI1-B-3 sowie VI1-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 Neuweisung diskutiert werden kann. Dazu wies er auch die Parzellen Nrn. aa, bb, cc, dd und ee, alle GB Z.__, welche sich im Eigentum der Beschwerdeführer befinden, der Planungszone zu (BF1-A-1, VI1-B-1). Die Grundstücke verfügen über eine Fläche von __ m² (Parz. Nr. aa), __ m² (Parz. bb), __ m² (Parz. Nr. cc), __ m² (Parz. Nr. dd) und __ m² (Parz. Nr. ee). Sie liegen alle in der zweigeschossigen Wohnzone nach Art. 3 Ziff. 1 des Bau- und Zonenreglements der Gemeinde Z.__ (BZR) und gehören zum landschaftlich empfindlichen Siedlungsgebiet (Art. 5 Ziff. 6 BZR). Die Parzellen werden ausserdem von der Gefahrenzone 3 erfasst und es besteht in diesem Gebiet gemäss Anhang 3 des BZR eine Gestaltungsplanpflicht. Die Grundstücke befinden sich zudem in unmittelbarer Nähe zur Landwirtschaftszone (BF1-A-1 und -8). Die Zuweisung zur Planungszone begründete der Gemeinderat im Wesentlichen damit, dass die Parzellen Teil eines Gestaltungsplans bilden würden und als Einheit zu betrachten seien. Es handle sich um ein grösseres unbebautes Gebiet am Bauzonenrand eines peripheren Siedlungsgebiets. Gegen Süden grenze das Gebiet an die Landwirtschaftszone. Aufgrund der Lage am Siedlungsrand, der Fläche des Gebiets sowie der Anzahl zusammenhängender Parzellen würden sie keine Baulücke bilden. Bereits aus diesen Gründen seien die strittigen Parzellen für eine Rückzonung geeignet. Zudem könne damit der Zersiedelung entgegengewirkt werden (VI1-A). Die Grundstücke sind ferner der ÖV-Güteklasse D-E zugeordnet und sind seit mehr als 25 Jahren eingezont. Sie sind zudem unstrittig weder bebaut noch lag im Zeitpunkt des Erlasses der Planungszone bei der Gemeinde ein Baugesuch vor. Grundlage für den Entscheid bildeten mithin offensichtlich die festgelegten, sachlichen Kriterien. Dass das Kriterium der Baureife je nach Fall anders definiert wurde, kann das Gericht nicht feststellen. Die Eignung der strittigen Parzellen für eine allfällige Auszonung bestätigt schliesslich auch das Amt für Raumentwicklung im Rahmen seiner Beweisauskunft (W1-A).

c) Soweit die Rüge der Beschwerdeführer 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 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 der strittigen Grundstücke mit den von den Beschwerdeführern geltend gemachten alternativen Grundstücken erforderlich machen würden. So ist insbesondere zur südlich angrenzenden Parzelle Nr. ff, GB Z. __, anzumerken, dass diese grösstenteils in der Landwirtschaftszone liegt. Auf der in der Bauzone liegenden «Restfläche» von __ m² wären aufgrund von Form und Grösse zudem wohl kaum Bauten bewilligungsfähig, die der späteren Zonenplanrevision entgegenstehen könnten. Insofern bestand für die in der Bauzone liegende Teilfläche der Parzelle Nr. ff schlicht kein Sicherheitsbedürfnis. Gleiches gilt für das Grundstück Nr. gg, GB Z. __, welches ebenfalls über eine kleine Teilfläche in der Bauzone verfügt, sowie die beiden Kleinstgrundstücke Nrn. hh und ii mit einer Fläche von __ m² und __ m². Eine weitergehende Interessenabwägung erfolgt schliesslich im nachgelagerten Nutzungsverfahren und es bleibt dem Gemeinderat unbenommen, diese Grundstücke in die Interessenabwägung miteinzubeziehen. Die Rechtsmittelinstanzen

müssen sich jedoch nicht detailliert mit jeder einzelnen in der vorinstanzlichen Replik genannten Parzelle auseinandersetzen. Letztlich ist im Ergebnis auch nicht entscheidend, dass der Gemeinderat bei seiner Begründung etwas unpräzise von einer direkten Angrenzung der strittigen Parzellen an die Landwirtschaftszone ausging, zumal die dazwischen liegende Baufläche flächenmässig marginal ist.

5.

Des Weiteren ist materiell zu prüfen, ob der Erlass der Planungszone gegen Art. 43 Abs. 2 PBG verstösst und/oder verhältnismässig ist. Die gesetzliche Grundlage und das öffentliche Interesse für den Erlass der Planungszone ist zu Recht nicht umstritten.

5.1

5.1.1

Die Vorinstanz ging im Wesentlichen davon aus, dass die Planungszone rechtmässig sei, da eine gesetzliche Grundlage vorhanden sei, ein öffentliches Interesse bestehe und sie zudem verhältnismässig sei. Ausserdem liege weder eine Verletzung des Willkürverbots noch eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes vor. Im Hinblick auf die anstehende Gesamtrevision der Nutzungsplanung der Gemeinde Z.____ sei der Gemeinderat dazu angehalten, die Bauzonen zu reduzieren, da diese überdimensioniert seien. Daher sei es legitim, dass sich die Vorinstanz sämtliche Optionen in Bezug auf Gebiete, die für eine Rückzonung in Frage kämen, offenlassen wolle. Die Verhältnisse hätten sich geändert, das öffentliche Interesse an der Änderung des Nutzungsplans sei ausgewiesen, sodass die Plananpassung notwendig erscheine. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer vermöge auch der bewilligte Gestaltungsplan keine besondere Vertrauensgrundlage sowie erhöhte Planbeständigkeit zu begründen. Die Planungsabsicht ergebe sich aus der Pflicht der Gemeinde Z.____, ihren Bauzonenkapazitätsüberschuss von rund ____ Hektaren zu redimensionieren. Die Planungsabsicht beziehe sich nicht auf einzelne Grundstücke, da eine auf ein ganzes Gebiet gerichtete, gesamthafte Überprüfung bezweckt werde. Ausschlaggebend sei, ob hinsichtlich der gesamten Planungszone in der Gemeinde Z.____ eine begründete Planungsabsicht bestehe. Folglich liege eine genügend begründete sowie zulässige Planungsabsicht und somit 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 der Beschwerdeführer keine Schritte unternommen werden können, die einer möglichen späteren Rückzonung entgegenstehen würden. Die Planungszone gehe sodann nicht in räumlicher,

sachlicher oder zeitlicher Hinsicht über das hinaus, was zur Erreichung des Sicherungszwecks unbedingt notwendig sei. Angesichts der Tatsache, dass die Gemeinde 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. Unbestritten sei schliesslich, dass zum Zeitpunkt des Erlasses der Planungszone keine konkreten Bauabsichten im Sinne von detaillierten Projektierungen bestanden haben und entsprechende Unterlagen nicht zur Vorprüfung eingereicht worden seien. Da die vorliegend strittigen Parzellen im Moment nicht bebaut seien und auch keine Baubewilligung vorliege, könnten diese nicht innert nützlicher Frist überbaut werden, sodass das private Interesse relativiert werden müsse. Somit würden die Beschwerdeführer keine offensichtlichen Nachteile mit der Blockierung ihrer Parzellen von ca. einem Jahr bis drei Jahre erfahren. Demgegenüber erweise sich das öffentliche Interesse an der künftigen Nutzungsplanung als äusserst erheblich. Wäge man die privaten mit den öffentlichen Interessen ab, falle die Abwägung zugunsten des öffentlichen Interesses und somit im Sinne der Vorinstanz (Gemeinde) aus.

5.1.2

Die Beschwerdeführer wenden 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 Beschwerdeführer. 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 regierungsrätlichen Erwägungen, wonach bei einer tatsächlichen Rückzonung in die Nichtbauzone künftig nur eine landwirtschaftliche Nutzung zulässig wäre, weshalb bei mit der Planungszone belegten Parzellen für die Dauer der Planungszone keine Baubewilligungsgesuche mehr berücksichtigt werden könnten, sei falsch und rechtswidrig. Erstens habe bei einer Rückzonung der Planungszoneparzellen lediglich eine Rückzonung in die Nichtbauzone zu erfolgen, nicht aber zwingend in die Landwirtschaftszone. Zweitens habe die Zuweisung eines Grundstückes in eine Nichtbauzone bzw. die Landwirtschaftszone nicht zur Folge, dass auf diesem gar keine Bauten bzw. Anlagen mehr erstellt bzw. keine Baubewilligungen 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 milderer Mittel dar, welches die Bewahrung des Entscheidungsspielraumes im Rahmen der Nutzungsplanung im gleichen Masse gewährleistet 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 Rechtspruch unklar sei. Beim vorliegend klaren Wortlaut der Planungszone Wirkung 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 verletze damit die Eigentumsgarantie der Beschwerdeführer.

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 abzuspochen, weil die Auswahl der von der Planungszone beschlagenen Grundstücke grob unseriös, falsch und damit willkürlich erfolgt sei. Bei einem so kleinen Entscheidungsspielraum seien umso höhere Anforderungen an die Einzelfallprüfung zu stellen.

Abgesehen davon würden die Grundstücke der Beschwerdeführer im genehmigten Gestaltungsplangebiet Y. ___ liegen. Dieser Gestaltungsplan sei bis heute nicht aufgehoben. Die Vorinstanz begründe nicht, inwiefern der Gestaltungsplan nicht mehr den heutigen Massstäben genüge. Die strittigen Grundstücke könnten daher bereits während der Dauer der Planungszone überbaut werden. Dies würden auch die Faktenblätter festhalten, welche die Überbaubarkeit der Grundstücke innert 2-3 Jahren bejahen würden. Eine Bauabsicht liege zudem nicht erst dann vor, wenn der Gemeinde ein Projekt zur Vorprüfung eingereicht werde. Es sei belegt, dass die Beschwerdeführer bereits mit der konkreten Planung zur Überbauung der Grundstücke Nrn. aa - ee begonnen hätten (vgl. Informationsschreiben an den Gemeinderat vom ___ [BF1-A-6] und Voranfrage vom ___). Ein teilweise realisierter Gestaltungsplan genieße zudem einen erhöhten Vertrauensschutz.

5.2

5.2.1

Da der von den Beschwerdeführern behauptete besondere Vertrauensschutz aufgrund des geltenden Gestaltungsplans Bereich Y. ___ auch die Frage der Planbeständigkeit gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG bzw. das öffentliche Interesse betrifft, sei – ergänzend zu den vorinstanzlichen Erwägungen 2.4.3 ff. – als Erstes dazu Stellung genommen.

5.2.2

Die strittige Planungszone erweist sich als geeignet, dem Planungsträger für die anstehende raumplanungsrechtlich gebotene Gesamtrevision der Nutzungsplanung der Gemeinde Z. ___ – und die damit zusammenhängende Prüfung einer allfälligen Auszonung im Bereich der Parzellen Nrn. aa, bb, cc, dd und ee, alle GB Z. ___ – den notwendigen Spielraum zu verschaffen. Es besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse an der Wahrung der Entscheidungsfreiheit des Planungsträgers in der nachgelagerten Zonenplanrevision. Dies soll nicht durch bauliche

Massnahmen belastet bzw. negativ präjudiziert werden. Es liegen keine Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Planbeständigkeit gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG vor, welche das grundsätzlich unumstrittene öffentliche Interesse überwiegen könnten. Denn es gilt zu beachten, dass Nutzungspläne in einem steten Spannungsfeld zwischen Aktualität und Rechtssicherheit stehen (THIERRY TANQUEREL, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, N. 10 zu Art. 21 RPG). Die Planung ist nötigenfalls den tatsächlichen Umständen anzupassen. Eine wesentliche Veränderung der Verhältnisse im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG kann rein faktischer, aber auch rechtlicher Natur sein, wie z.B. eine Gesetzesänderung (vgl. BGE 127 I 103 E. 6b; 144 II 41 E. 5.1). Je näher ein Plan schliesslich dem Planungshorizont kommt, der für Bauzonen 15 Jahre beträgt (Art. 15 Abs. 1 RPG), desto eher sind Überprüfungsgründe zu bejahen (BGer 1C_384/2016 vom 16. Januar 2018 E. 3.2; 1C_238/2016 vom 2. Dezember 2016 E. 6.3.1; THIERRY Tanquerel, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, N 39 zu Art. 21 RPG).

5.2.3

Der Gestaltungsplan Bereich Y. ___ wurde am ___ resp. ___ genehmigt und ist seit mehr als 25 Jahren in Kraft (BF1-A-2, -3 und -4). Nach Erlass des Gestaltungsplans erfolgte die Parzellierung, wobei acht Grundstücke gebildet wurden. Das Gestaltungsplangebiet entspricht den heutigen Grundstücken Nrn. aa sowie bb - ee, alle GB Z. ___. In der Folge startete die etappenweise Überbauung des Gestaltungsplangebietes. Die letzten Bauvorhaben im Rahmen des Gestaltungsplans sind im Jahr ___ (Baubewilligung Neubau Zweifamilienhaus Parz. Nr. jj) sowie im Jahr ___ (Baubewilligung für den Bau eines neuen Mehrfamilienhauses auf einer bereits bebauten Parz. Nr. kk) erfolgt (BF1-A-5). Trotz der langen Bestandesdauer des Gestaltungsplanes wurden bisher erst drei Grundstücke überbaut. Die strittigen Parzellen der Beschwerdeführer sind bis heute nicht bebaut und werden landwirtschaftlich genutzt. Das Interesse der Beschwerdeführer an der Planbeständigkeit des Gestaltungsplans ist daher im Vergleich zum gewichtigen öffentlichen Interesse an der bunderechtlich vorgegebenen Überprüfung und Anpassung der Zonenplanung und in diesem Zusammenhang am Erlass der beanstandeten Planungszone eindeutig geringer zu gewichten. Der Einbezug der strittigen Parzellen in die Planungszone verstösst daher nicht gegen den Grundsatz der Planbeständigkeit. Der strittige Gestaltungsplan vermag keine besondere Vertrauensgrundlage sowie erhöhte Planbeständigkeit zu begründen. Der bereits seit ___ bestehende Gestaltungsplan spricht zwar für ein gewisses Interesse an der Beständigkeit dieses Nutzungsplans und an dessen Realisierung. Die Überprüfung der Grundnutzungsordnung bei Bestehen eines Gestaltungsplans ist indes unter

dem Blickwinkel des Vertrauensschutzes nicht von vornherein unzulässig. Insbesondere kann in der Bewilligung des Gestaltungsplans durch den damaligen Gemeinderat keine Zusicherung zum Fortbestand der geltenden Bau- und Zonierungsvorschriften erblickt werden. Mit der Bewilligung des Gestaltungsplans brachte der Gemeinderat lediglich zum Ausdruck, dass dieser der damals geltenden Rechtslage entsprach; sie gibt den Beschwerdeführern aber keinen Anspruch darauf, dass ihre Grundstücke dauernd in der Bauzone verbleiben (vgl. BGE 131 II 728 E. 2.5; 123 I 175 E. 3a; 118 Ia 151 E. 6c; BGer 1C_287/2016 vom 5. Januar 2017 E. 3.5; 1C_311/2010 vom 7. Oktober 2010 E. 7.3; THIERRY TANQUEREL, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, N. 46 ff. zu Art. 21 RPG). Daran vermag im Übrigen auch Art. 177a Abs. 3 Ziff. 1 PBG nichts zu ändern. Der Entscheid über die Belassung der Grundstücke Nrn. aa, bb, cc, dd und ee, alle GB Z.____, in der Bauzone im Rahmen der Gesamtrevision der Nutzungsplanung fällt schliesslich in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung (Art. 21 Abs. 1 PBG). Die Beschwerdeführer behaupten nicht, dass von dieser oder von dem für die Genehmigung zuständigen Regierungsrat (Art. 23 Abs. 1 PBG) Zusicherungen für eine Beibehaltung der Bauzone im Bereich der strittigen Parzellen vorliegen. Dies ist auch nicht ersichtlich.

5.3

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. 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).

5.3.1

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. Richtplantext 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 Beschwerdeführer keine Schritte unternommen werden können, die einer möglichen späteren Auszonung entgegenstehen würden (vgl. auch vorinstanzliche E. 2.4.4.2). Die Planungsfreiheit der Behörden bleibt durch die Planungszone gewährleistet. Dies insbesondere auch in Bezug auf die strittigen Parzellen Nrn. aa, bb, cc, dd und ee, alle GB Z.____, der Beschwerdeführer. Bei den Grundstücken handelt es sich um ein grösseres unbebautes Gebiet am Bauzonenrand eines peripheren Siedlungsgebiets. Die Grundstücke befinden sich in unmittelbarer Nähe zur Landwirtschaftszone und werden zurzeit auch landwirtschaftlich genutzt. Eine Neuzonierung der Parzellen erscheint mithin denkbar. Daran vermag auch der seit mehr als 25 Jahren bestehende Gestaltungsplan Bereich Y.____ nichts zu ändern, da dieser wie ausgeführt keine besondere Vertrauensgrundlage sowie erhöhte Planbeständigkeit zu begründen vermag (vgl. vorstehende E. 5.2). Der Gestaltungsplan müsste im Übrigen aufgrund des Inkrafttretens der RPG-Revision vom 15. Juni 2012 (insbesondere die Verpflichtung nach Art. 15 Abs. 2 RPG, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren) sowie insbesondere seiner peripheren Lage und seines Alters auch bei Eingabe eines Baugesuchs gestützt auf Art. 21 Abs. 2 RPG akzessorisch (vorfrageweise) überprüft werden (BGer 1C_161/2019 vom 23. Januar 2020 E. 3.4 mit Hinweisen). Die Vorinstanz wies sodann 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). Insofern ist es unter Beachtung der raumplanerischen Interessenabwägung zulässig, grundsätzlich baureife Parzellen einer Planungszone zuzuweisen. Andernfalls wäre die Anordnung von Planungszone in vielen Fällen nicht mehr möglich, womit die Nutzungsplanabsichten nicht mehr sichergestellt werden könnten. Im Rahmen des nachgelagerten Nutzungsplanverfahrens hat schliesslich eine weitergehende Interessenabwägung zu erfolgen und die tatsächliche Eignung der Parzellen 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 Beschwerdeführer machen unter diesem Titel sodann geltend, der Planungszone fehle die Eignung, da zahlreiche unbebaute Baugrundstücke nicht von der Planungszone erfasst worden seien, welche vergleichbare Eigenschaften aufweisen würden. Nur wenn diese der Fall sei, wäre die notwendige Entscheidungsfreiheit des Planungsträgers im Rahmen der Nutzungsplanrevision gewährleistet. Diesem Einwand der Beschwerdeführer kann nicht gefolgt werden, da die Planungszone ansonsten am Kriterium der Erforderlichkeit und damit an der Verhältnismässigkeit insgesamt scheitern würde (vgl. nachfolgende E. 5.3.2). Zwar dürfen mehr Flächen einer Planungszone zugewiesen werden, 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 der Gemeinderat 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 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.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, N. 25 zu Art. 27 RPG). Die Planungszone hat mithin nicht automatisch zur Folge, dass die Parzellen Nrn. aa, bb, cc, dd und ee, alle GB Z.____, ausgezont werden. 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 Beschwerdeführer schliesslich geltend machen, 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 Parzellen Nrn. aa, bb, cc, dd und ee, alle GB Z.____, als geeignet.

5.3.2

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: 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. 2.4.4.3 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 Gemeinde-ratsbeschluss vom __ im Gebiet der Planungszone keine Baubewilligungen mehr erteilt (BF1-A-1). Insofern erweist sich die Planungszone mithin 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 nur noch eine landwirtschaftliche Nutzung der betroffenen Parzellen möglich (vgl. auch vorinstanzliche E. 2.4.4.3). 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 mildereres Mittel erkennbar, mit dem die Planungsabsicht sichergestellt werden könnte.

d) Die Beschwerdeführer sehen 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 (BF1-A-10) 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 Beschwerdeführer 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 «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 Parzellen Nrn. aa, bb, cc, dd und ee, alle GB Z.__, sind unbebaut und es liegen aktuell keine Baubewilligungen vor. Die kommunale Nutzungsplanung muss gemäss der ursprünglichen Fassung von Art. 177 Abs. 1 PBG bis im Januar 2023 überarbeitet werden. An der Landratsitzung 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 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.

5.3.3

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 Parzellen mit einer Planungszone ergibt. Irrelevant sind dagegen mögliche künftige Einschränkungen, welche durch eine mögliche Rückzonung hervorgerufen werden.

b) Das private Interesse der Beschwerdeführer 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. Es ist zwar zutreffend, dass die Parzellen in einem rechtskräftig bewilligten Gestaltungsplangebiet liegen. Der Gestaltungsplan Bereich Y.____ ist jedoch schon seit über 25 Jahren in Rechtskraft (vgl. vorstehende E. 5.2) und trotz dieser langen Bestandesdauer sind bislang erst drei Grundstücke (Parz. Nrn. kk, ll und jj, alle GB Z.____) überbaut worden. Die hier strittigen Parzellen Nrn. aa, bb, cc, dd und ee, alle GB Z.____, sind allesamt weder bebaut noch liegen rechtskräftige Baubewilligungen vor. Die Parzellen können mithin wahrscheinlich nicht innert nützlicher Frist überbaut werden, sodass das private Interesse relativiert werden muss.

Daran vermag auch der Einwand der Beschwerdeführer, dass bei den bereits erfolgten Überbauungen bewusst auf die übrigen Gestaltungsplangrundstücke Rücksicht genommen worden sei, um deren bestmögliche Bebaubarkeit zu gewährleisten, nichts zu ändern. Nachdem die Grundstücke seit mehr als 25 Jahren eingezont sind und unbebaut blieben, erfahren die Beschwerdeführer keinen offensichtlichen Nachteil durch die Sicherungsmassnahme während

weniger Jahre. Die Beschwerdeführer können sich auch nicht auf eine besondere Vertrauensgrundlage berufen. Wie bereits dargelegt wurde (vgl. vorstehende E. 5.2), ist ein Gestaltungsplan nicht per se eine Zusicherung zum Fortbestand der geltenden Bau- und Zonierungsvorschriften.

Schliesslich haben der Gemeinderat und die Vorinstanz die Bauabsicht im vorliegenden Fall zurecht verneint. Es ist nicht zu beanstanden, dass die Gemeinde das Kriterium der Bauabsicht praxisgemäss als erfüllt betrachtet, wenn nachweislich konkrete und detaillierte Projektierungen vorgenommen wurden, die spätestens bis zum Erlass der Planungszone zur Einreichung eines vollständigen Baugesuchs oder zumindest eines Projekts zur Vorprüfung geführt haben. Vorliegend reichten die Beschwerdeführer bis zum massgeblichen Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Planungszone weder ein Baugesuch noch ein Projekt zur Vorprüfung ein (vgl. auch vorinstanzliche E. 2.4.4.4). Die behaupteten Bauabsichten der Beschwerdeführerin 3 auf der Parzelle Nr. cc und des Beschwerdeführers 4 auf den Parzellen Nrn. dd und ee, alle GB Z. ___, stellen sodann keine relevanten bauliche und planerische Massnahmen dar. Mit dem Schreiben der Beschwerdeführerin 3 und ihres Ehemannes an den Gemeinderat vom 26. Oktober 2020 (BF1-A-6) teilen diese dem Gemeinderat lediglich sehr vage mit, dass sie eine Projektierung und Realisierung eines Bauprojektes auf ihrer Parzelle planen würden und auch der Beschwerdeführer 4 auf seinen Parzellen «die Realisierung» voraussichtlich vorsehe. Das Schreiben enthält keine konkreten Projektierungsunterlagen zuhanden des Gemeinderates, sondern bezweckt offensichtlich einzig den Erhalt einer Bestätigung, dass die pendenten Auszonungen in Z. ___ keinen direkten Einfluss auf zukünftige Bauvorhaben auf der Parzelle Nr. cc, GB Z. ___, haben werden. Auch die Voranfrage zu baurechtlichen Aspekten vom 6. Mai 2022 (vgl. Verwaltungsgerichtsbeschwerde Rz. 7 S. 6, Beschwerdeantwort Gemeinde Zu Rz. 7 S. 2) und das Schreiben der Gemeinde vom 13. Juni 2022 (Replik Beilage 2) vermögen nicht zu belegen, dass bereits vor Erlass der Planungszone eine konkrete Bauabsicht bestanden hat. Im Übrigen ist schleierhaft, weshalb die Beschwerdeführer völlig unsubstantiiert ein umfangreiches Vorprojekt behaupten und dazu noch nicht einmal die notwendigen Unterlagen auflegen, sondern lediglich deren Edition verlangen.

Die Beschwerdeführer vermögen mit all diesen Vorbringen jedenfalls keine konkreten und detaillierten Projektierungen nachzuweisen, welche ihr privates Interesse als vorrangig erscheinen liessen. Das öffentliche Interesse an der künftigen Nutzungsplanung erweist sich demgegenüber als äussert 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. Letztlich ist die Vorinstanz auch in diesem Punkt ihrer Begründungspflicht ausreichend nachgekommen und es liegt keine Gehörsverletzung vor.

c) Die Planungszone ist daher auch zumutbar und der Verhältnismässigkeitsgrundsatz ist gewahrt.

6.

Im Ergebnis ist der Erlass der Planungszone und der Einbezug der Parzellen Nrn. aa, bb, cc, dd und ee, alle GB Z.____, mit keinem ersichtlichen Rechtsmangel behaftet und es liegt auch keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor. Der RRB Nr. 159 vom 15. März 2022 wird nicht aufgehoben und die Beschwerde ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

7.

Es bleibt über die Kosten des vorliegenden Verwaltungsgerichtsverfahrens zu befinden.

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).

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 solidarisch zu Lasten der Beschwerdeführer zu gehen (Art. 122 Abs. 1 VRG). Die Gerichtsgebühr

von pauschal Fr. 3'000.— ist dem von den Beschwerdeführern bereits geleisteten Gerichtskostenvorschuss in gleicher Höhe zu entnehmen und hat als bezahlt zu gelten.

7.3

Den Beschwerdeführern 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, soweit darauf eingetreten wird.
2. Die ordentliche Gerichtsgebühr für den vorliegenden Entscheid beträgt pauschal Fr. 3'000.— und geht ausgangsgemäss solidarisch zu Lasten der Beschwerdeführer 1 – 4.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.— wird mit dem von den Beschwerdeführern 1 – 4 bereits geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet und gilt als bezahlt.

3. Den Beschwerdeführern wird ausgangsgemäss keine Parteientschädigung zugesprochen.
4. Den am Verfahren beteiligten Gemeinwesen wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
5. Zustellung dieses Entscheides an:
 - [...]

Stans, 3. Oktober 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.