

VA 23 16

Beschwerde beim BGer hängig

Entscheid vom 4. Dezember 2023

Verwaltungsabteilung

Besetzung

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

Verfahrensbeteiligte

Erbengemeinschaft A.__ sel.,
bestehend aus:

- B.__,
- C.__,
- D.__,

vertreten durch lic. iur. HSG Patrick Iten, Rechtsanwalt,
Blöchlinger Iten Rechtsanwälte & Notare, Alter Postplatz 2 /
City, Postfach, 6371 Stans,

Beschwerdeführerin,

gegen

Baudirektion des Kantons Nidwalden,
Buochserstrasse 1, Postfach 1241, 6371 Stans,

Beschwerdegegnerin,

und

Regierungsrat des Kantons Nidwalden,
Postfach 1246, 6371 Stans,

Vorinstanz.

Gegenstand

Planungszone

Beschwerde gegen den Beschluss des Regierungsrates des
Kantons Nidwalden vom 4. April 2023 (RRB Nr. 177).

Sachverhalt:

A.

Zum Sachverhalt und zum vorinstanzlichen Verfahren wird grundsätzlich auf den angefochtenen RRB Nr. 177 vom 4. April 2023 verwiesen (Art. 56 Abs. 3 VRG [NG 265.1]).

B.

Die Gemeinde X.___ verfügt seit der Revision des Raumplanungsrechts des Bundes über eine zu grosse Kapazität unüberbauter Wohnbauzonen. Mit Datum vom 11. Februar 2014 wurde der Gemeinderat von der Baudirektion des Kantons Nidwalden («Baudirektion») aufgefordert, für mögliche Flächen, die künftig ausgezont werden sollen, die Ausscheidung einer Planungszone nach Art. 103 ff. BauG zu prüfen. Mit Entscheid vom 23. März 2015 erliess der Gemeinderat X.___ vorgängig der Revision der Nutzungsplanung eine Planungszone («Planungszone 2015»), unter anderem (teilweise) über die streitgegenständliche Parzelle Nr. aa, GB X.___. Dagegen haben B.___, C.___ und D.___ Beschwerde beim Regierungsrat erhoben, welche im Dezember 2015 abgewiesen wurde. Im März 2018 wurde die Planungszone 2015 um maximal zwei Jahre verlängert und ist inzwischen von Gesetzes wegen erloschen (Art. 44 Abs. 2 Ziff. 1 PBG [NG 611.1]).

Aus der Planungszone 2015 resultierte ein Paket von Planungsmassnahmen (Rückzonungen sog. Aus- und Umzonungen), welches der Gemeinderat am 27. Mai 2021 der Gemeindeversammlung zur Beschlussfassung betreffend Teilrevision der Nutzungsplanung zur Verkleinerung der Bauzonen vorlegte. Dabei hat die Gemeindeversammlung nur einen Teil im Umfang von 2.21 Hektaren der notwendigen Rückzonungen beschlossen und unter anderem die Einwendungen von B.___, C.___ und D.___ gutgeheissen und die betroffene Fläche ihrer Parzelle Nr. aa, GB X.___, von der Revision ausgenommen. Die Rückzonung weiterer 3.51 Hektaren Bauland steht mithin noch aus, so auch die Genehmigung des revidierten Nutzungsplanes durch den Regierungsrat des Kantons Nidwalden («Regierungsrat») (vgl. u.a. BF-Bel. 5 «Medieninformation vom 21. April 2023»).

Am 30. August 2021 reichten B.___, C.___ und D.___ ein Baugesuch für die Parzelle Nr. aa, GB X.___, ein.

Mit Entscheid der Baudirektion vom 19. November 2021 wurde eine kantonale Planungszone unter anderem über die Parzelle Nr. aa (teilweise) erlassen. Die Publikation im Nidwaldner Amtsblatt Nr. 47 vom 24. November 2021 lautete:

«Erlass einer aufgrund der kantonalen Planung erforderlichen Planungszone nach Art. 27 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) und Art. 43 ff. Planungs- und Baugesetz (PBG) in der Politischen Gemeinde X.____.

Der Zonenplan der Gemeinde X.____ weist gemäss den bundesrechtlichen Vorgaben (Bundesgesetz über die Raumplanung, RPG) eine zu grosse Kapazität unüberbauter Wohnbauzonen auf. Aus diesem Grund hat der Gemeinderat von X.____ 2015 vorgängig der Revision der Nutzungsplanung eine Planungszone erlassen. Eine Planungszone soll Vorkehrungen verhindern, welche die Verwirklichung des Zwecks der Pläne und Vorschriften erschweren. Die vom Gemeinderat erlassene Planungszone ist mittlerweile von Gesetzes wegen erloschen (Art. 44 Abs. 2 Ziff. 1 PBG). Aus der Planungszone 2015 resultierte ein Paket von Planungsmassnahmen (Rückzonungen sog. Auszonungen, Umzonungen), welche der Gemeinderat am 27. Mai 2021 der Gemeindeversammlung zur Beschlussfassung vorlegte. Dabei hat die Gemeindeversammlung nur einen Teil im Umfang von 2.21 ha (Wohnnutzung, kapazitätsrelevant) der notwendigen Rückzonungen beschlossen. Der aktuelle und verbleibende Rückzonungsbedarf, Stand September 2021, beträgt 3.51 ha.

Handlungsabsicht

Die Baudirektion des Kantons Nidwalden will mit der Festlegung der Planungszone sicherstellen, dass ein Teil der unbebauten Bauzonenflächen weiterhin für die notwendige Bauzonenreduktion im Rahmen der laufenden Revision der Nutzungsplanung zur Disposition stehen. Deshalb weist sie insgesamt vierzehn Grundstücke der Planungszone zu. Es sind allesamt Grundstücke oder Grundstücksteile, welche bereits mit der Planungszone 2015 belegt wurden und an der Gemeindeversammlung vom Mai 2021 nicht ausgezont wurden. Ihre Eignung zur Bebauung ist aus verschiedenen (siedlungserne Lage, nicht hinreichend erschlossen, Naturgefahren) und sie sind seit Jahrzehnten der Bauzone zugewiesen, bleiben aber bisher unbebaut.

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 X.____ und der Kanton keine Haftung.

Dauer der Planungszone

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

Umfang der Planungszone

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

Parzellen-Nrn. [...]

Öffentliche Auflage

Der Erlass der Planungszone, der Plan «Planungszone 2 (Kanton)» vom 2. November 2021 sowie die Objektblätter pro Grundstück, liegen während 20 Tagen in der Baudirektion Kanton Nidwalden, Breitenhaus, Buochserstrasse 1, 6371 Stans, und auf der Gemeindeverwaltung X.____ während den offiziellen Schalterzeiten öffentlich auf. Die Planungszone tritt 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, Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans, schriftlich und begründet Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung.»

C.

Mit Schreiben vom 26. November 2021 teilte die Baudirektion den Baugesuchstellern mit, dass im Gebiet der erlassenen Planungszone keine Bewilligungen erteilt werden können.

D.

Gegen die Planungszone reichten B.___, C.___ und D.___ am 13. Dezember 2021 beim Regierungsrat Beschwerde ein und beantragten die Aufhebung der Planungszone für die Parzelle Nr. ___, GB X.___, bzw. für eine Teilfläche von 1'025 m² derselben, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zzgl. MWST zulasten des Kantons Nidwalden.

E.

Mit RRB Nr. 177 vom 4. April 2023 wies der Regierungsrat die Beschwerde ab, soweit darauf eingetreten wurde. Gegen diesen abweisenden Beschluss erhob die Erbengemeinschaft A.___ sel., bestehend aus B.___, C.___ und D.___ («Beschwerdeführerin»), am 5. Mai 2023 Beschwerde an das Verwaltungsgericht Nidwalden mit folgenden Anträgen:

- «1. Der Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 177 vom 04.04.2023 sei aufzuheben und die von der kantonalen Baudirektion (im Folgenden: Beschwerdegegnerin) erlassene und im Amtsblatt Nr. 47 vom 24.11.2021 publizierte Planungszone für die Parzelle Nr. ___, Grundbuch X.___, bzw. für eine Teilfläche von 1'025 m² derselben sei aufzuheben.
2. *Eventualiter* sei der Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 177 vom 04.04.2023 aufzuheben und die Sache zur weiteren Abklärung sowie zur Neubeurteilung an den Regierungsrat (im Folgenden: Vorinstanz) zurückzuweisen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zzgl. MWST zu Lasten der Beschwerdegegnerin.»

F.

Der Regierungsrat beantragte mit Vernehmlassung vom 3. Juli 2023 innert erstreckter Frist die Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 5. Mai 2023, unter Kostenfolge zu Lasten des Beschwerdeführers (recte: Beschwerdeführerin). Die Baudirektion liess sich nicht vernehmen.

Am 17. Juli 2023 reichte die Beschwerdeführerin unaufgefordert eine Replik ein, welche der Baudirektion und dem Regierungsrat mit Schreiben vom 18. Juli 2023 zugestellt wurde.

Damit war der Rechtsschriftenwechsel abgeschlossen.

G.

Das Verwaltungsgericht Nidwalden hat die Streitsache anlässlich der Sitzung vom 4. Dezember 2023 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. 177 vom 4. April 2023, mit welchem die Beschwerde vom 13. Dezember 2021 gegen die Planungszone auf der Parzelle Nr. __, GB X.__, abgewiesen, soweit darauf eingetreten 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 (Abs. 3). Sind alle verfahrensrechtlichen Voraussetzungen erfüllt, entscheidet die Behörde in der Sache (Art. 55 Abs. 1 VRG).

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde richtet sich gegen einen Beschluss des Regierungsrats Nidwalden betreffend Beschluss der Baudirektion i.S. Erlass einer Planungszone nach Art. 27 RPG (SR 700) und Art. 43 ff. PBG (NG 611.1). Gemäss Art. 169 Abs. 3 PBG i.V.m. Art. 89 Abs. 1 VRG und Art. 31 GerG (NG 261.1) können letztinstanzliche Entscheide einer Verwaltungsbehörde – worunter der Regierungsrat fällt (Art. 4 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 Ziff. 2 VRG) – mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Zuständig ist die Verwaltungsabteilung, die in Fünferbesetzung entscheidet (Art. 31, Art. 33 Ziff. 3 und Art. 38 Abs. 1 GerG). Das Verwaltungsgericht Nidwalden ist somit für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde örtlich wie sachlich zuständig.

Zur Beschwerde ist berechtigt, wer formell und materiell beschwert ist, d.h. wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Art. 70 Abs. 1 Ziff. 1 VRG), durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (Ziff. 2) und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des Entscheides hat

(Ziff. 3). Diese Bedingungen sind vorliegend alle erfüllt. B.___, C.___ und D.___ sind als Erbegemeinschaft (Gesamt-)Eigentümer der von der Planungszone (teilweise) erfassten Parzelle Nr. aa, GB X.___, und waren bereits im vorinstanzlichen Verfahren als Beschwerdeführer beteiligt, in welchem ihre Verwaltungsbeschwerde mit RRB Nr. 177 vom 4. April 2023 abgewiesen wurde. Nunmehr wehren sie sich als Erbegemeinschaft A.___ sel. («Beschwerdeführerin») 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 Beschwerdeführerin ist somit zur Beschwerde berechtigt.

Die Beschwerde ist binnen 20 Tagen seit Eröffnung des Entscheides einzureichen (Art. 71 Abs. 1 VRG). Der angefochtene RRB erging am 4. April 2023 und wurde B.___, C.___ und D.___ am 11. April 2023 zugestellt (BF-Bel. 2-4). Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 5. Mai 2023 erfolgte somit unter Berücksichtigung des Fristenstillstandes gemäss Art. 33a Abs. 2 Ziff. 1 VRG fristgerecht und sie entspricht den Formanforderungen (Art. 73 f. VRG).

Nachdem auch die übrigen Sachentscheidvoraussetzungen nach Art. 54 ff. VRG erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten und in der Sache zu entscheiden (Art. 55 VRG).

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 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 die Rechtmässigkeit der mit Entscheid der Baudirektion vom 19. November 2021 erlassenen kantonalen Planungszone über die Parzelle Nr. aa (teilweise), GB X.____.

2.2

Der Regierungsrat bestätigte den Einbezug der Parzelle Nr. aa, GB X.____, im angefochtenen RRB Nr. 177 vom 4. April 2023 zusammengefasst mit der Begründung, dass sich die (erneute) Planungszone entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin zulässigerweise auf Art. 45 Abs. 1 Ziff. 2 PBG stütze. Es handle sich um eine selbständige (aufsichtsrechtliche) Planungszone, die durch eine andere Fachinstanz erlassen worden sei als die erste Planungszone und die Fristen würden daher neu zu laufen beginnen. Die gesetzliche Grundlage sei somit als gegeben zu beurteilen (vgl. vorinstanzliche E. 2.3.2.2). Es liege auch eine genügend begründete Planungsabsicht und folglich das öffentliche Interesse an der Planungszone weiterhin vor (vgl. vorinstanzliche E. 2.3.3.2). Die Planungszone eigne sich zudem, um die im öffentlichen Interesse liegende Überprüfung dahingehend sicherzustellen, dass in der Zwischenzeit von Seiten der Beschwerdeführerin keine Schritte unternommen werden können, die einer möglichen späteren Rückzonung entgegenstehen würden (vgl. vorinstanzliche E. 2.3.4.2). Des Weiteren gehe die Planungszone in räumlicher, sachlicher oder zeitlicher Hinsicht nicht über das hinaus, was zur Erreichung des Sicherungszwecks unbedingt notwendig sei. Die Erforderlichkeit dieser Massnahme könne deshalb nicht abgestritten werden. Ein anderes Mittel, um die Planungsabsicht der Planungsbehörden bzw. die unbeschwerter Nutzungsplanung sicherzustellen sei nicht ersichtlich. Die Erforderlichkeit sei somit gegeben (vgl. vorinstanzliche E. 2.3.4.3). Wäge man schliesslich die privaten mit den öffentlichen Interessen ab, so falle die Abwägung zugunsten des öffentlichen Interesses und somit im Sinne der Baudirektion aus. Die Planungszone sei im vorgesehenen Ausmass zumutbar und der Verhältnismässigkeitsgrundsatz sei gewahrt (vgl. vorinstanzliche E. 2.3.4.4).

2.3

Die Beschwerdeführerin bestreitet dagegen (stark) zusammengefasst das Bestehen einer gesetzlichen Grundlage für den Erlass einer (erneuten) Planungszone über (dieselbe) Parzelle Nr. aa, GB X.____, und zu demselben Zweck bzw. eine Verlängerung der (ersten) Planungszone über die Maximaldauer von fünf Jahren hinaus. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die

Gesamtdauer der Planungszone von mittlerweile knapp zehn Jahren sei offensichtlich unverhältnismässig (vgl. Beschwerde Rz. 7 S. 4).

3.

3.1

Die Planungszone stellt das klassische Instrument zur Sicherung künftiger Planungen dar (BGE 146 II 289 E. 5.1; ALEXANDER RUCH, in: Aemisegger et. al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, N. 1 und 26 zu Art. 27 RPG; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Bern 2006, N. 2 zu Art. 27 RPG). Das Bundesrecht regelt das Instrument der Planungszone in Art. 27 RPG (SR 700). Danach kann die zuständige Behörde, sofern Nutzungspläne angepasst werden müssen (vgl. Art. 21 Abs. 1 RPG) oder noch keine vorliegen, für genau bezeichnete Gebiete Planungszone bestimmen. Innerhalb der Planungszone darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte (Art. 27 Abs. 1 RPG). Planungszone dürfen für längstens fünf Jahre bestimmt werden; das kantonale Recht kann eine Verlängerung vorsehen (Abs. 2).

3.2

Auf kantonaler Ebene ist die Planungszone in den Art. 43 ff. PBG verankert. Gemäss Art. 43 Abs. 1 PBG dienen die Planungszone der Sicherstellung der Richtplanung und der Nutzungsplanung; sie sollen Vorkehren verhindern, welche deren Verwirklichung erschweren. 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 (Art. 45 Abs. 1 Ziff. 1 PBG) und die Direktion, wenn die Planungszone aufgrund der kantonalen Planung erforderlich ist oder wenn der Gemeinderat offensichtlich notwendige Planungszone nicht festlegt (Ziff. 2). Der Erlass einer Planungszone ist zu veröffentlichen, in der Gemeinde bzw. bei der Direktion während 20 Tagen öffentlich aufzulegen und den betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern mitzuteilen, soweit dies mit einem verhältnismässigen Aufwand möglich ist (Abs. 2). Planungszone können für längstens drei Jahre festgelegt werden und ihre Geltungsdauer kann um höchstens zwei Jahre verlängert werden (Art. 44 Abs. 1 PBG). Sie erlöschen 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).

3.3

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, a.a.O., N. 21 ff. zu Art. 27 RPG; ZAUGG/LUDWIG, Baugesetz des Kantons Bern, Kommentar, Band II, 4. Aufl. 2017, N. 1 zu Art. 62-63 BauG/BE).

3.4

In der Literatur und Rechtsprechung wird der Planungszone eine sogenannte negative 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; vgl. auch BGE 146 II 289 E. 5.1). 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 (SR 101) 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; ALEXANDER RUCH, a.a.O., N. 21 ff. zu Art. 27 RPG; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N. 7 ff. zu Art. 27 RPG; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 31 N. 31 f.; BALTHASAR HEER, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N. 269 ff.).

4.

4.1

Die Zuständigkeit der Baudirektion für den Erlass einer Planungszone ergibt sich mithin generell aus Art. 45 Abs. 1 PBG. Diese Norm findet sich im Abschnitt 3 «Planungszone» unter dem Titel «Zuständigkeit, Verfahren». Art. 45 Abs. 1 PBG regelt einerseits die Befugnisse des Gemeinderates und andererseits jene der Direktion (als Teil der obersten vollziehenden kantonalen Behörde; Art. 63 KV [NG 111]). Die jeweiligen Zuständigkeiten zum Erlass einer Planungszone sind an sich klar formuliert: Der Gemeinderat ist zuständig, wenn die Planungszone aufgrund einer kommunalen Planung erforderlich ist (Ziff. 1), wogegen die Direktion zuständig ist, wenn die Planungszone aufgrund der kantonalen Planung erforderlich ist oder wenn der Gemeinderat offensichtlich notwendige Planungszone nicht festlegt (Ziff. 2). Aus der Zweck- oder Zielformulierung nach Art. 43 PBG kann hinsichtlich Zuständigkeit nichts weiter abgeleitet werden. Die Planungszone dienen der Sicherstellung der Richtplanung und der Nutzungsplanung; sie soll Vorkehren verhindern, welche deren Verwirklichung erschweren (Art. 43 Abs. 1 PBG). Der Gesetzgeber unterscheidet im Zweckartikel nicht zwischen dem Gemeinderat und der Baudirektion. Gleichermassen sind auch die Bestimmungen zum Verfahren und zu den Rechtswirkungen (Art. 44 und Art. 45 Abs. 2 PBG) auf beide Entscheidungsträger zugeschnitten.

4.2

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

4.3

4.3.1

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

4.3.2

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

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

4.3.3

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

Die Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen sind somit zur genügenden Rückzonung verpflichtet und haben ihre Zonenpläne bis spätestens am 1. Januar 2025 an die Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes anzupassen (Art. 177 Abs. 1 PBG; vgl. auch Richtplan S1-5 S. 66). Ansonsten können Baubewilligungen in nicht bebauten Gebieten nicht mehr erteilt

werden und es kommt zu einem faktischen vorläufigen Baubewilligungsstopp (vgl. RRB Nr. 144 vom 17. März 2020).

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

5.

5.1

Die Gemeinde X.___ verfügt seit der Revision des Raumplanungsrechts des Bundes unstrittig über zu grosse Bauzonen, womit sie nach Art. 15 Abs. 2 RPG und dem kantonalen Richtplan verpflichtet ist, ihre Bauzonen zu reduzieren. Die Ziele und Grundsätze der Raumplanung haben sich derart geändert, dass die Gemeinde ihre Nutzungsplanung an die neuen Bestimmungen anzupassen hat. Der Gemeinderat X.___ hat daher mit Entscheid vom 23. März 2015 eine Planungszone als Sicherungsmassnahme unter anderem (teilweise) über die Parzelle Nr. aa erlassen. Im März 2018 wurde die Planungszone um maximal zwei Jahre verlängert und ist inzwischen von Gesetzes wegen erloschen (Art. 44 Abs. 2 Ziff. 1 PBG). Aus der Planungszone 2015 resultierte ein Paket von Rückzonungen (Aus- und Umzonungen), welches der Gemeinderat den Stimmberechtigten als Teilrevision der Nutzungsplanung zur Verkleinerung der Bauzonen unterbreitete. Die Gemeindeversammlung hat den Anträgen des Gemeinderates am 27. Mai 2021 jedoch nur teilweise entsprochen und einzelne Parzellen – so auch die Parzelle Nr. aa der Beschwerdeführerin – von einer Rückzonung ausgenommen. Insgesamt wurde die Rückzonung von lediglich 2.21 Hektaren beschlossen und die Rückzonung weiterer 3.51 Hektaren Bauland steht noch aus.

Damit missachtet der Beschluss vom 27. Mai 2021 die geltenden Grundsätze des Raumplanungsrechts (vgl. vorstehende E. 4.4) und der Regierungsrat konnte die Teilrevision der Nutzungsplanung der Gemeinde X.___ nicht genehmigen (vgl. Art. 23 Abs. 1 PBG und Art. 26 Abs. 2 RPG; vgl. BF-Bel. 5 «Medieninformation vom 21. April 2023»).

5.2

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

5.3

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

Da der Gemeinderat selbst unstrittig über dieselben Grundstücke und zu demselben Zweck keine neue Planungszone erlassen kann bzw. eine Verlängerung der kommunalen Planungszone über die Maximaldauer von fünf Jahren hinaus nicht zulässig ist, war das Eingreifen der Baudirektion mittels Erlass einer kantonalen Planungszone im vorliegenden Fall erforderlich und angezeigt. Ohne diese Planungszone bestünde die Gefahr, dass die laufende Nutzungsplanrevision mittels Bauvorhaben und Baugesuchen unterlaufen werden könnte. Eine unkoordinierte Bebauung der heute unbebauten Parzellen würde die Einhaltung der Planungsziele und Planungsgrundsätze gemäss RPG und kantonalem Richtplan gefährden. Unter diesen Umständen ist es begründet, dass die Baudirektion eine kantonale Planungszone gestützt auf Art. 45 Abs. 1 Ziff. 2 PBG erlassen hat; sie war aufgrund der übergeordneten Raumordnungsziele (Art. 15 Abs. 2 RPG) offensichtlich notwendig.

Der Wortlaut von Art. 45 Abs. 1 Ziff. 2 PBG (1. Teilsatz) beschränkt die Zuständigkeit der Baudirektion im Übrigen nicht auf Planungszone, die aufgrund der «kantonalen Nutzungsplanung», sondern allgemeiner aufgrund der «kantonalen Planung» erforderlich sind, was im vorliegenden Fall eine entsprechend weitere Auslegung der Bestimmung zulässt. Dass die Baudirektion dabei auch den Aspekt der kommunalen Planungsautonomie zu beachten hat, ist schliesslich im Rahmen der Interessenabwägung zu berücksichtigen, rechtfertigt aber keine Einschränkung auf die «kantonale Nutzungsplanung». Eine solche Einschränkung würde zu weit greifen und findet keine Grundlage in Gesetz und Materialien. Auch sonst lassen die Materialien nicht den Schluss zu, dass die Baudirektion in der vorliegenden Konstellation nicht das Instrument der Planungszone hätte ergreifen dürfen. Art. 45 PBG entspricht im Wesentlichen den bisherigen Art. 105 bis Art. 107 des Baugesetzes vom 24. April 1988 (aBauG; Stand 1. Mai 2012) in neuer Gliederung (vgl. v.a. Bericht des Regierungsrats an den Landrat vom 26. November 2013 und Ergebnis der Vernehmlassung vom 26. November 2013; beide abrufbar unter <https://www.nw.ch/politbusiness/20365>).

Schliesslich sei nochmals darauf hingewiesen, dass die kantonale Planungszone lediglich eine vorsorgliche (und damit zeitlich begrenzte) Massnahme ist, welche die Planungs- und Entscheidungsfreiheit der Gemeinde im Rahmen der notwendigen Nutzungsplanrevision sichern soll (vgl. vorstehende E. 3.3.). Sie ist hingegen keine direkte Ersatzvornahme im Sinn von Art. 177 Abs. 3 PBG (vgl. zum Ganzen: BGE 118 Ia 510 E. 4d; 113 Ia 362 E. 2; LGVE 1993 III Nr. 19 E. 1; ALEXANDER RUCH, in: Aemisegger et. al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG, Zürich 2016, N. 21 ff. zu Art. 27 RPG; ZAUGG/LUDWIG, a.a.O., N. 1 zu Art. 62-63 BauG/BE).

5.4

Die strittige Planungszone der Baudirektion beruht somit auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage. Ergänzend wird auf die Begründung des angefochtenen RRB Nr. 177 vom 4. April 2023 verwiesen (vgl. Art. 56 Abs. 3 VRG).

6.

Was die Beschwerdeführerin dagegen vorbringt überzeugt nicht:

6.1

Soweit sie geltend macht, es handle sich bei der strittigen Planungszone nicht um eine eigenständige Planungszone und mithin nicht um eine aufsichtsrechtliche Massnahme der Baudirektion, verkennt sie, dass die (kommunale) Planungszone 2015 im Hinblick auf die Nutzungsplanungsrevision vom 27. Mai 2021 erlassen wurde, wohingegen die Planungszone der Baudirektion erlassen wurde, um sicherzustellen, dass die kommunale Planungsbehörde auch weiterhin ihren Rückzonungsauftrag erfüllen und die Ortsplanung der geltenden eidgenössischen und kantonalen Raumplanungsordnung anpassen kann. Die kantonale Planungszone nach Art. 45 Abs. 1 Ziff. 2 PBG ist somit von der Planungszone des Gemeinderates gemäss Art. 45 Abs. 1 Ziff. 1 PBG zu unterscheiden. Sie ist eine selbständige bzw. eigenständige Sicherungsmassnahme, die durch eine andere Fachinstanz ergriffen wurde, und nicht bloss eine Verlängerung der kommunalen Planungszone. Die kantonale Planungszone stellt im Übrigen – entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin (vgl. Replik vom 17. Juli 2023 Ad «Zu Ziff. 8.2») – insofern ein «aufsichtsrechtliches» Mittel dar, als sie gemäss Art. 45 Abs. 1 Ziff. 2 PBG auch erlassen werden kann, wenn der Gemeinderat eine offensichtlich notwendige Planungszone nicht festlegt.

6.2

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

Planungszone frei, in Missachtung der bundesrechtlichen Vorgaben gesetzwidrige und mithin nicht genehmigungsfähige Nutzungspläne zu verabschieden. Die allenfalls erforderliche direkte Ersatzvornahme nach Art. 177 Abs. 3 PBG (als Ultima Ratio; vgl. vorstehende E. 5.3) könnte jedoch durch Bauvorhaben beeinträchtigt und eine bundesrechtkonforme Raumplanung vereitelt werden. Es ist daher nicht ersichtlich, wie dieser Gefahr mit anderen Mitteln als der kantonalen Planungszone (vgl. Replik vom 17. Juli 2023 Ad «Zu Ziff. 8.3» und «Zu Ziff. 8.4») entgegengewirkt werden könnte.

6.3

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

6.4

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

6.5

Die Beschwerdeführerin verkennt ferner die Pflicht des Kantons, die Vorgaben des Bundesrechts auf kantonalen Ebene zu überprüfen und sicherzustellen. Diese Verpflichtung ist mit dem Erlass der kommunalen Planungszone 2015 nicht einfach erloschen (vgl. Replik vom

17. Juli 2023 Ad «Zu Ziff. 8.2»), sondern dauert fort. Da die aktuell gültige Nutzungsplanung der Gemeinde X. bis heute sowohl dem eidgenössischen als auch dem kantonalen Recht widerspricht und die raumplanungsrechtlichen Ziele und Vorgaben ohne Planungszone gefährdet sind, war es notwendig und rechtfertigt es sich, dass die Baudirektion gestützt auf Art. 45 Abs. 1 Ziff. 2 PBG eine kantonale Planungszone erlassen hat. Dass die Bauzonen redimensioniert werden müssen, bestreitet im Übrigen auch die Beschwerdeführerin nicht.

6.6

Mit der Frage der Rückzonungen hat das Instrument der kantonalen Planungszone zweifellos an Bedeutung gewonnen. Der Erlass der kantonalen Planungszone ist jedoch nicht mit der bereits vorstehend erwähnten kantonalen Ersatzmassnahme nach Art. 177 Abs. 3 PBG zu verwechseln, die erst zum Thema wird, wenn die Frist für die Anpassung der Nutzungsplanung an das neue Planungs- und Baugesetz abgelaufen ist. Es mag zutreffen, dass eine kantonale Planungszone gewisse Grundentscheidungen bezüglich Grösse und Lage von Bauzonen allenfalls vorwegnimmt. Dies liegt aber in der Natur der Planungszone begründet, die gerade spätere (ordentliche) Nutzungsordnungen sichern will. Die eigentliche Anpassung der Nutzungsordnung bleibt jedoch (zumindest vorderhand; vgl. Art. 177 Abs. 2 PBG) in der Kompetenz der Gemeinde (Art. 16 Abs. 2 PBG) und die Zuständigkeitsordnung im Raumplanungsrecht wird nach dem Gesagten nicht unterlaufen. Welche Grundstücke tatsächlich rückgezont werden, wird sich im Rahmen der erneuten raumplanerischen Beurteilung bzw. in der noch laufenden Nutzungsplanrevision entscheiden. Dabei bleibt es der Gemeinde unbenommen, auch weitere Grundstücke zu überprüfen. Zwischenzeitlich wurde denn auch nach eingehender Besprechung mit dem Gemeinderat X. im Juni 2023 eine weitere kantonale Planungszone im Umfang von 21 Grundstücken und einer Fläche von 2.2 Hektaren erlassen, worüber hier jedoch nicht zu befinden ist (vgl. BF-Bel. 6: Medienmitteilung «Zweite Planungszone X.» vom 1. Juni 2023 und Auszug aus dem Amtsblatt Nr. 22 vom 1. Juni 2023). Es kann daher nicht behauptet werden, dass die streitbetroffene Planungszone nicht mehr nur ein Sicherungsinstrument, sondern zu einem wesentlichen Bestandteil zu der zu sichernden kommunalen Nutzungsplanung selbst verkommen und daher bundesrechtswidrig sei (vgl. Beschwerde Ziff. 8.3 S. 6). Die streitbetroffene kantonale Planungszone verstößt weder gegen die Gemeindeautonomie noch präjudiziert sie in rechtswidriger Weise den Genehmigungsentscheid des Regierungsrats. Der Gemeinderat selbst hat im Übrigen weder den Erlass der kantonalen Planungszone noch eine Verletzung der kommunalen Planungsautonomie mittels Rechtsmittel reklamiert.

6.7

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

7.

7.1

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

7.2

Entscheidend ist, dass eine Planungszone durch öffentliche Interessen gerechtfertigt sein muss. Als Sicherungsinstrument dient sie der Vorbereitung einer beabsichtigten Änderung der Nutzungsplanung. Eine solche Planungsabsicht muss zulässig sein; das öffentliche Interesse an der Änderung des bestehenden Planungszustands muss das private Interesse an der Beibehaltung der geltenden Ordnung überwiegen, und die Planungsabsicht in einem Planungsbedürfnis begründet sein (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N. 13 zu Art. 27 RPG). Voraussetzung für die Verfügung einer Planungszone ist somit das Ungenügen der bestehenden Nutzungsordnung. Ungenügend ist diese Ordnung, wenn sie den für das betreffende Gebiet gesetzten Zielen der Nutzungsplanung bzw. wichtigen Interessen der Regional- oder Kantonsplanung nicht mehr entspricht (ZAUGG/LUDWIG, a.a.O., N. 1 zu Art. 62-63 BauG/BE). Es genügt das Interesse der Behörden an der Aufrechterhaltung der Planungs- und Entscheidungsfreiheit (vgl. ALEXANDER RUCH, a.a.O., N. 12 zu Art. 27 RPG).

Die Absicht der Behörden, eine bestehende planerische Ordnung abzuändern, stellt somit ein Erfordernis des öffentlichen Interesses dar. Diese Planungsabsicht ist hier durch das Erfordernis der Rückzonung ausgewiesen, wie bereits in den vorigen Erwägungen ausgeführt worden ist. Aufgrund der RPG-Revision sowie des angepassten kantonalen Richtplans haben sich die Verhältnisse erheblich geändert (vgl. auch Art. 21 Abs. 2 RPG) und die Gemeinde ist verpflichtet, bis spätestens am 1. Januar 2025 eine umfassende Zonenplanänderung vorzunehmen (vgl. Art. 177 Abs. 1 PBG). Damit sämtliche Optionen in Bezug auf Gebiete, die gemäss bereits vorgenommener Priorisierung der Gemeinde für eine Rückzonung in Frage kommen, auch weiterhin offenbleiben, hat die Baudirektion eine Planungszone darüber erlassen. Die

Einhaltung von Art. 21 Abs. 2 RPG und Art. 15 Abs. 2 RPG soll sichergestellt werden. Aufgrund des ausgewiesenen Bedarfs an Rückzonungen sind auch die Anforderungen an die Konkret-heit der Planungsabsicht gegeben. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist eine Planungszone im Hinblick auf die dahinterstehende Planungsabsicht nur aufzuheben, wenn diese offensichtlich rechtswidrig oder sinnlos ist (ZBI 1983 S. 546 E. II.a). Dies ist hier nicht der Fall.

Darüber hinaus bedarf es zum öffentlichen Interesse keiner weiteren Ausführungen und es kann vollumfänglich auf die korrekten vorinstanzlichen Erwägungen (vgl. E. 2.3.3 ff.) verwie-sen werden (Art. 56 Abs. 3 VRG).

8.

8.1

Die Beschwerdeführerin bestreitet schliesslich die Verhältnismässigkeit der kantonalen Pla-nungszone. Sie macht sinngemäss geltend, die streitgegenständliche Teilfläche der Parzelle Nr. aa, GB X.___, könne aus mehreren Gründen nicht ausgezont werden, weshalb die (erneute) Planungszone von vornherein keine Vorwirkung zu erzeugen vermöge. Es fehle der planungs-rechtlichen Massnahme sowohl am Kriterium der Geeignetheit als auch an der Erforderlichkeit. Die kommunale Behörde müsse andere unbebaute Flächen für die Rückzonung «finden». Sol-che unbebauten Parzellen seien in der Gemeinde X.___ durchaus vorhanden. So hätten neulich mit den Parzellen Nr. 105 (4'028 m²), Nr. 617 (752 m²) und insbesondere Nr. 896 (10'181 m²) drei weitere unbebaute Parzellen eruiert und für die Gesamtfläche von ca. 1.5 ha mit einer Planungszone belegt werden können (vgl. BF-Bel. 6: Medienmitteilung «Zweite Planungszone X.___» vom 1. Juni 2023 und Auszug aus dem Amtsblatt Nr. 22 vom 1. Juni 2023). Aus welchen Gründen diese (erstmalige) Planungszone für diese drei Grundstücke durch die Baudirektion erlassen worden sei und nicht durch den Gemeinderat, sei schlicht schleierhaft und nicht rech-tens. Wenn man sich zudem vor Augen führe, dass die streitbetreffene Fläche der Parzelle Nr. aa der Beschwerdeführerin gerade mal 1'025 m² aufweise, was nur knapp 7 % der Fläche der erwähnten drei (neu eruierten) Parzellen und nur 2 % des gesamten Rückzonungsbedarfs be-trage, so stehe offensichtlich fest, dass der Baudirektion besser geeignete Massnahmen zur Verfügung stehen würden, um die Bauzonenkapazität in der Gemeinde X.___ zu verringern. Die (erneute) Anordnung der(selben) Planungszone für die Parzelle Nr. aa der Beschwerde-führerin erweise sich unter diesen Umständen nicht nur als rechtswidrig, sondern auch als offensichtlich nicht erforderlich und folglich unverhältnismässig.

Überdies habe die Beschwerdeführerin sehr wohl ein starkes, das öffentliche Interesse überwiegendes Interesse an der Realisierung ihres am 30. August 2021 und damit bereits vor Erlass der streitgegenständlichen Planungszone eingereichten Bauprojekts (Doppel-Einfamilienhaus auf der fraglichen Teilfläche der Parzelle Nr. aa). Zweifellos seien zwar planerische Anliegen der öffentlichen Hand an der Rückzonung gegeben, diese seien jedoch allgemeiner Natur und mit Blick auf die Teilfläche der Parzelle Nr. aa als marginal zu bezeichnen, da diese Teilfläche – wie bereits erwähnt – nur knapp 2% des gesamten Rückzonnungsbedarfs betrage und den Behörden für die Realisierung der Rückzonung andere (neue), geeignetere Parzellen zur Verfügung stehen würden, deren Gesamtfläche 14.5 mal grösser sei als die streitbetroffene Parzelle (vgl. Replik vom 17. Juli 2023 S. 7).

Ferner sei darauf hinzuweisen, dass die Voraussetzungen für eine Auszonung der Teilfläche der Parzelle Nr. aa nicht gegeben seien. Die Parzelle habe sich nicht nur von Beginn weg in der Bauzone befunden und auch im baulichen Planungssperimeter der Gemeinde X.__, sondern es hätten ab dem Jahr 2008 auch konkrete Gespräche mit der Gemeindevertretung betreffend die Bebauung stattgefunden. Ab 2011 seien sodann Verkaufsanstrengungen sowie konkrete Baumassnahmen mit Blick auf die Feinerschliessung der Parzelle erfolgt. Die Gemeinde sei dabei laufend über die Planungs- und Realisierungsschritte informiert worden. Sie habe die Beschwerdeführer in diesem Rahmen bestmöglich unterstützt und proaktiv auf die Realisierung eines Bauprojekts hingewirkt. Damit habe sie bei den Beschwerdeführern von Beginn weg das Vertrauen erweckt, dass die Parzelle Nr. aa bzw. zumindest die streitbetroffene Teilfläche derselben in der Bauzone belassen werde. Mit dem Belassen des Grundstücks in der Bauzone hätten die Beschwerdeführer auch deshalb rechnen dürfen, weil sie der Gemeinde im Jahr 2014 eigenes Land für deren Projekt «Entwicklungskonzept Dorfzentrum» verkauft haben. Dieses Grossprojekt habe im heutigen, kürzlich aufgelegten Gestaltungsplan «E.__» (Parz. Nr. 851, 852, 840 und 1117) gemündet. Hätten die Beschwerdeführer damals gewusst, dass die von ihnen zurückbehaltene Parzellenfläche ausgezont werden solle, so hätten sie ihr potenziell wertvolles Land sicherlich nicht abparzelliert und der Gemeinde verkauft. Weiter ergebe sich aus den vorinstanzlichen Unterlagen, dass die Gemeinde die Parzelle Nr. aa ursprünglich nicht in den Planungsbereich habe aufnehmen bzw. aus diesem habe entlassen wollen. Sie habe mit den Beschwerdeführern sogar eine Überbauungsvereinbarung abschliessen wollen. Diese Gesichtspunkte würden für eine Einzonung bzw. für die Beibehaltung der aktuellen Zonenzuteilung sprechen.

Schliesslich gehe aus den Bildern des 3D-Modells zum Gestaltungsplan «E.__» in aller Deutlichkeit hervor, dass die streitbetroffene Parzellenfläche an der F.__strasse innerhalb des

weitgehend überbauten Gebiets i.S.v. Art. 36 Abs. 3 RPG liege. Die vorhandene Häusergruppe an der F.__strasse, welche die Parzellenfläche umgebe, grenze östlich und westlich unmittelbar an bebautes Gebiet, insbesondere an die künftige Überbauung «E.__». Die streitbetroffene Teilfläche bilde folglich Teil der Siedlung, sei genügend erschlossen und weise nur ein sehr geringes Ausmass auf. Die Nutzung dieser Baulücke werde vorwiegend von der sie umgebenden Überbauung geprägt, dies umso mehr, da die Parzelle gerade mal eine Fläche von 1'025 m² aufweise. Auch in qualitativer Hinsicht seien keine Hinweise darauf ersichtlich, dass diese Parzellenfläche wegen der Art ihrer Nutzung auf ihre Umgebung einen besonders prägenden Einfluss ausüben und die planerische Festlegung einer grösseren Fläche weitgehend bestimmen würde. Der Parzelle Nr. aa, geschweige denn der fraglichen Teilfläche, komme nach dem Gesagten sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht keine eigenständige raumplanungsrechtliche Bedeutung zu. Die Teilfläche sei daher offensichtlich als Baulücke zu betrachten.

8.2

Vorab ist festzustellen, dass bereits die Vorinstanz die Verhältnismässigkeit der Planungszone über die Teilfläche der Parzelle Nr. aa der Beschwerdeführerin ausführlich geprüft und eine Interessenabwägung vorgenommen hat. Sie hat die massgeblichen Bestimmungen und Grundsätze zur Verhältnismässigkeit der Planungszone zutreffend dargelegt (vgl. E. 2.3.4 ff.); darauf kann vollumfänglich verwiesen werden (Art. 56 Abs. 3 VRG).

Sodann hat sie in Auseinandersetzung mit den Parteivorbringen zusammengefasst erwogen, es werde von der Beschwerdeführerin nicht bestritten, dass es eine Anpassung der kommunalen Nutzungsplanung brauche. Dabei müsse eine Gesamtbetrachtung möglich sein, das heisse auch eingezonte, jedoch noch nicht komplett überbaute Gebiete müssten nochmals beurteilt werden können. Die Parzelle Nr. aa umfasse eine von der Planungszone betroffene Fläche von 1'016 m². Die Parzelle sei nicht bebaut und seit rund 50 Jahren eingezont (teilweise). Sie befinde sich in der Wohnzone W2C sowie im landschaftlich empfindlichen Siedlungsgebiet und werde durch die Gefahrenzonen 2 und 3 überlagert. Die Parzelle befinde sich am Siedlungsrand. Nördlich und südlich grenze sie an unbebaute Parzellen, östlich und westlich an bebaute. Diese bebauten Parzellen seien jedoch vom restlichen Siedlungskörper abgetrennt. Während vier Monaten habe die Parzelle keine Besonnung und es bestehe eine steilabfallende Hanglage. Die weitere Umgebung der Parzelle sei grösstenteils unbebaut und durch Nichtbauzonen geprägt. Zudem bestehe die ÖV-Güteklasse D. Aufgrund der peripheren Lage sowie der schwierigen Topografie, in der sich die Parzelle befinde, erscheine eine Neu-

zonierung dieser Parzelle durchaus denkbar, weshalb die Planungszone geeignet sei, um die im öffentlichen Interesse liegende Überprüfung dahingehend sicherzustellen, dass in der Zwischenzeit von Seiten des Beschwerdeführers keine Schritte unternommen werden können, die einer möglichen späteren Rückzonung entgegenstehen würden.

Des Weiteren müssten gemäss der Bauzonenkapazitätsberechnung weiterhin ca. 3.51 Hektaren überdimensioniertes Bauland rückgezont werden. Die Baudirektion habe die Planungszone auf einem räumlich begrenzten Gebiet, im Grossen und Ganzen im Umfang des überdimensionierten Baulandes erlassen, wobei die einzelnen Parzellen genau bezeichnet worden seien. Die zeitliche Ausdehnung bis vorerst im November 2024 (die Zonenpläne sind bis 1. Januar 2025 anzupassen) sei sodann notwendig, eine kürzere Dauer sei nicht zielführend. In sachlicher Hinsicht erweise sich die strittige Planungszone als restriktiv, da während der Dauer der Planungszone keine Baubewilligungen mehr erteilt würden. Angesichts der Tatsache, dass die Vorinstanz beziehungsweise die Gemeinde gestützt auf die Bundesgesetzgebung Bauparzellen rückzonen und der Nichtbauzone zuführen müsse, sei jedoch kein milderes Mittel erkennbar, mit dem die Planungsabsicht sichergestellt werden könne. Inwiefern effektiv eine Zuweisung zur Nichtbauzone erfolge, bilde indessen erst Gegenstand des Verfahrens der Nutzungsplanung. Die Planungszone gehe somit 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 beziehungsweise die unbeschwerte Nutzungsplanung sicherzustellen, sei nicht ersichtlich. Die Erforderlichkeit sei somit ebenfalls gegeben.

Das im öffentlichen Interesse liegende Ziel sei schliesslich gegen das private Interesse der Beschwerdeführer, der uneingeschränkten Ausübung des Eigentums, abzuwägen. Das angemessene Verhältnis beurteile sich nur aufgrund der Planungszone und nicht aufgrund der beabsichtigten Nutzungsplanung. Es stelle sich vorliegend insbesondere die Frage, ob die zeitliche Dimension der Planungszone verhältnismässig sei, da die Parzelle der Beschwerdeführer bereits vom 23. März 2015 bis am 1. April 2020 durch die Planungszone des Gemeinderates X. belegt gewesen sei. Gehe man davon aus, dass die durch die Vorinstanz erlassene Planungszone bis Anfang 2025 bestehen bleibe, so würde dies für die Eigentümer eine Blockierung ihrer Parzelle für insgesamt ca. 10 Jahre bedeuten. Die Beschwerdeführer würden geltend machen, dass während mehrerer Jahre verschiedene Planungs- und Umsetzungsmassnahmen im Hinblick auf Verkauf, auf Bauprojekte und auf die Feinerschliessung stattgefunden hätten und dass klar sei, dass Bauabsichten bestehen würden. Dem sei

entgegenzuhalten, dass das Interesse an dem kurz vor Erlass der Planungszone eingereichten Baugesuch zu relativieren sei. So hätten die Beschwerdeführer gemäss eigenen Aussagen ursprünglich vor Einreichung des Baugesuchs eine Käuferschaft für das Bauvorhaben finden wollen. Diesbezüglich habe das Zuwarten für die Beschwerdeführer offenbar keine Rolle gespielt. Kurz vor Erlass der Planungszone sei nun jedoch trotzdem ein Baugesuch eingereicht worden. Da der vorliegend strittige Teil der Parzelle Nr. aa, GB X.____, nicht bebaut sei und diesbezüglich keine Baubewilligung bestehe, könne dieser nicht in nützlicher Frist überbaut werden, sodass das private Interesse – unabhängig von einem grundsätzlich bestehenden Bauwillen – relativiert werden müsse. Zudem gelte es die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur akzessorischen Überprüfung der Nutzungsplanung im Baubewilligungsverfahren zu berücksichtigen. Selbst wenn keine formelle Planungszone erlassen würde, dürfte die Baubewilligungsbehörde die Baubewilligung aufgrund der Vorgabe in Art. 21 Abs. 2 RPG unter Umständen nicht gewähren. Zuerst müsse die Gemeinde die Nutzungsplanung anpassen. Insofern bestehe ungeachtet der streitgegenständlichen Planungszone eine erhebliche Rechtsunsicherheit für die Beschwerdeführer. Diese würden keine offensichtlichen Nachteile mit der weiteren Blockierung ihrer Parzelle von nochmals ca. zwei Jahren erfahren, nachdem das Grundstück während 50 Jahren nicht bebaut worden sei. Demgegenüber erweise sich das öffentliche Interesse an der rechtskonformen Nutzungsplanung und somit an der Reduktion der unbestrittenermassen überdimensionierten Bauzone als äusserst erheblich. Ohne Vornahme der bundesrechtlich vorgeschriebenen Rückzonungen wäre die kommunale Totalrevision der Nutzungsplanung nicht genehmigungsfähig, was faktisch zu einem vorübergehenden Baustopp der Gemeinde führen könnte. Insofern sei die Sicherstellung der beabsichtigten Nutzungsplanung mittels Erlass einer Planungszone von grossem öffentlichem Interesse. Für die Beschwerdeführer hingegen habe die Planungszone faktisch keine zusätzlich negativen Auswirkungen, wenn man alternativ von einem für das gesamte Gemeindegebiet geltenden Baustopp ausgehe. Wäge man somit die privaten mit den öffentlichen Interessen ab, falle die Abwägung zugunsten des öffentlichen Interesses und somit im Sinne der Vorinstanz aus. Die Planungszone sei im vorgesehenen Ausmass zumutbar und der Verhältnismässigkeitsgrundsatz gewahrt.

Auf diese vorinstanzlichen Erwägungen (2.3.4) ist ebenfalls uneingeschränkt zu verweisen (Art. 56 Abs. 3 VRG), zumal die Beschwerdeführerin – wie die nachfolgende Erwägung aufzeigen wird – keine wesentlichen Argumente vorträgt, die nicht bereits von der Vorinstanz entkräftet worden wären. Eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots wird mit vorliegender Beschwerde im Übrigen nicht mehr explizit gerügt, weshalb darauf nicht (mehr) einzugehen

ist. Im Übrigen wären die entsprechenden Erwägungen der Vorinstanz ohnehin vollumfänglich zu bestätigen (vgl. E. 2.4; Art. 56 Abs. 3 VRG).

8.3

8.3.1

Zu den Rügen der Beschwerdeführerin sei als Erstes festgestellt, dass kein Anlass besteht, um von der vorinstanzlichen Würdigung der örtlichen Verhältnisse abzuweichen. Anhand der Planunterlagen und mit Blick auf die entwickelten Kriterien (Bebauung, periphere Lage, öV-Erschliessung etc.) ist die Auswahl der Parzelle nachvollziehbar (vgl. VI1-B-2 und 3). Es sei insbesondere nochmals hervorgehoben, dass die Parzelle Nr. aa am oberen Siedlungsrand liegt und der Grundstücksteil in der Planungszone östlich und westlich an bebaute, nördlich und südlich jedoch an unbebaute Parzellen grenzt. Zudem ist das bebaute Gebiet vom restlichen Siedlungskörper abgetrennt. Der von der Planungszone betroffene Grundstücksteil der Parzelle Nr. aa grenzt nicht unmittelbar an die künftige Überbauung «E.____». Eine Grünzone (GR) trennt die Parzelle von der Zentrumsfläche und den Parzellen Nrn. 851, 852, 840 und 1117 (vgl. BB 8 «3D-Modell»). Die Grundstücksfläche ist gemäss geltendem Zonenplan zudem der Gefahrenzone 2 und 3 zugewiesen, befindet sich im landschaftlich empfindlichen Siedlungsgebiet und der Waldbaulinie. Die Besonnung der Parzelle ist während den Wintermonaten (4 Monate) nur bedingt gegeben und es besteht eine steilabfallende Hanglage (vgl. auch BB 8 «3D-Modell»). Es kommt hinzu, dass die weitere Umgebung der Parzelle grösstenteils unbebaut und durch Nichtbauzonen geprägt ist. Bei den (westlich und östlich) vorhandenen Bauten handelt es sich nur um wenige, relativ zufällig angeordnete Einzelgebäude. Die «Häusergruppe» ist mithin von untergeordneter Bedeutung und gehört nicht zum Siedlungszusammenhang. Die streitbetroffene Grundstücksfläche ist deshalb keine eigentliche Baulücke im Sinne der von der Beschwerdeführerin zitierten Rechtsprechung (vgl. Replik vom 17. Juli 2023 S. 8). Daran ändert auch die Fläche von 1'025 m² nichts. Ebenso wenig ist das Gebiet – entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin – weitgehend überbaut und die Parzelle ist bezüglich ÖV nur mässig erschlossen (ÖV-Güteklasse D; vgl. Objektblatt, VI1-B-3 sowie Planungsbericht Gemeinderat vom 1. April 2020, BF1-A-9). Eine Neuzonierung der Parzelle ist bei diesen Verhältnissen durchaus denkbar und auf jeden Fall nicht offensichtlich unzulässig. Damit ist die Planungszone geeignet, um die im öffentlichen Interesse liegende Überprüfung dahingehend sicherzustellen, dass in der Zwischenzeit von Seiten der Beschwerdeführerin keine Schritte unternommen werden können, die einer möglichen späteren Rückzonung entgegenstehen würden.

8.3.2

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

8.3.3

Ferner steht auch die streitgegenständliche Fläche der Parzelle Nr. aa von 1'025 m² dem Erlass einer Planungszone und einer möglichen späteren Rückzonung nicht entgegen. Das Argument der Beschwerdeführerin, dass der Baudirektion besser geeignete Massnahmen bzw. grössere Parzellen zur Verfügung stehen würden, zielt ins Leere. Es ist zwar zutreffend, dass die Baudirektion zwischenzeitlich zwecks Sicherstellung der zwingend notwendigen Nutzungsplanrevision eine weitere Planungszone über 21, teils grössere Grundstücke erlassen hat (vgl. BF-Bel. 6: Medienmitteilung «Zweite Planungszone X.____» vom 1. Juni 2023 und Auszug aus dem Amtsblatt Nr. 22 vom 1. Juni 2023). Dieser Umstand schliesst jedoch nicht aus, dass nicht auch die Parzelle der Beschwerdeführerin (teilweise) mit einer kantonalen Planungszone belegt werden kann. Die von der Beschwerdeführerin erwähnte Parzelle Nr. 617 verfügt im Übrigen ebenfalls bloss über eine Fläche von 752 m², GB X.____, und ist damit sogar noch kleiner als die hier gegenständliche Fläche (vgl. https://www.gis-daten.ch/map/nw_agglomeration). Darüber hinaus trägt die Beschwerdeführerin nicht substantiiert vor, inwiefern sich andere Parzellen besser eignen würden als die streitbetroffene. Die kantonale Planungszone vom 1. Juni 2023 ist schliesslich nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens, weshalb ihre Rechtmässigkeit hier auch nicht beurteilt werden muss.

8.3.4

Die Vorinstanz hat sodann sinngemäss erwogen, dass das Interesse an dem kurz vor Erlass der Planungszone eingereichten Baugesuch zu relativieren sei. Unter den gegebenen Umständen könne der strittige Teil der Parzelle Nr. aa nicht in nützlicher Frist überbaut werden, sodass das private Interesse – unabhängig von einem grundsätzlich bestehenden Bauwillen – relativiert werden müsse. Die Beschwerdeführerin werde mit der Blockierung ihrer Parzelle von nochmals ca. zwei Jahren keine offensichtlichen Nachteile erfahren, nachdem das Grundstück 50 Jahre nicht bebaut worden sei. Das öffentliche Interesse an der rechtskonformen

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

8.3.5

Vorliegend gilt es bei der Interessenabwägung insbesondere zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführerin am 30. August 2021 beim Gemeinderat X.____ ein Baugesuch für ein Doppel-Einfamilienhaus auf der fraglichen Teilfläche der Parzelle Nr. aa eingereicht hatte, also nur kurz bevor die streitgegenständliche Planungszone am 19. November 2021 erlassen wurde. Damit stellt sich die intertemporalrechtliche Frage, ob die kantonale Planungszone auch für das eingereichte Bauvorhaben wirksam sein kann. Die Planungs- und Baugesetzgebung des Kantons Nidwalden sowie die ausführenden Verordnungen regeln diese Frage bzw. die Wirksamkeit einer Planungszone für vorher eingereichte Baugesuche unstrittig (vgl. Replik vom 17. Juli 2023 S. 7) nicht. Gemäss Lehre und Rechtsprechung ist es für die Beantwortung dieser Frage im Einzelfall notwendig, die privaten Interessen der Bauherrschaft an der Baurealisierung und die öffentlichen Interessen an der Planänderung gegeneinander abzuwägen (vgl. BGE 118 Ia 510; Alexander Ruch, in: Aemisegger et. al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, N. 11 und N. 25 zu Art. 27 RPG mit Hinweis auf BGE 113 Ib 376 E. 3b = ZBl 89/1988 S. 271). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann eine Planungszone, die nach der Einreichung des Baugesuchs erlassen wird, im Einzelfall trotz erheblichen Interessen der Bauherrschaft an der Weitergeltung der bisherigen Bauordnung verhältnismässig sein (vgl. Urteil des BGer 1C_358/2020 vom 9. Juli 2021 E. 5.6 mit Hinweis auf die Urteile 1C_267/2019 vom 5. Mai 2020 E. 6.2 und 1C_149/2018 vom 13. September 2018 E. 2.7.2; vgl. auch WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N 25 zu Art. 27 RPG).

8.3.6

Das geschilderte Vorgehen zur Lösung des übergangsrechtlichen Problems wird von der Beschwerdeführerin nicht explizit bestritten. Sie bemängelt jedoch die vorgenommene Interessenabwägung (vgl. Replik vom 17. Juli 2023 S. 7). Mit der Vorinstanz ist jedoch einig zu gehen, dass das private Interesse der Beschwerdeführerin, bauen zu können, weniger zu gewichten ist als das gegenteilige öffentliche Interesse.

Nach Inkrafttreten der Änderung von Art. 15 RPG haben sich die massgeblichen Verhältnisse erheblich verändert. Es ist unbestritten, dass die Fläche der Bauzonen der Gemeinde X. aus heutiger Sicht überdimensioniert ist und die Gemeinde verpflichtet ist, Rückzonungen vorzunehmen. Gemäss höchstrichterlicher Rechtsprechung begründet diese Verpflichtung ein erhebliches öffentliches Interesse, das grundsätzlich geeignet ist, den Interessen an der Wahrung der Planbeständigkeit vorzugehen (vgl. Urteil des BGer 1C_66/2022 vom 1. Dezember 2022 E. 3.4.2 mit Hinweis auf 1C_530/2021 vom 23. August 2022 E. 5.4). Dass die Beschwerdeführerin das öffentliche Interesse bzw. das planerische Anliegen der öffentlichen Hand an der notwendigen Rückzonung als nicht besonders gewichtig, sondern als Anliegen «allgemeiner Natur» und mit Blick auf die Teilfläche der Parzelle Nr. aa als nur «marginal» darstellt, ist nicht nachvollziehbar (vgl. Replik vom 17. Juli 2023 S. 7). Es kann nicht argumentiert werden, die betroffene Streitfläche betrage nur knapp 2 % des gesamten Rückzonnungsbedarfs und der Behörde würden für die Realisierung der Rückzonung andere (neue), geeignetere Parzellen zur Verfügung stehen, deren Gesamtfläche 14.5-mal grösser seien als die streitbetroffene. Es ist insbesondere evident, dass auch eine Gesamtfläche von rund 1.48 Hektare (14.5 x 1'025 m²) den notwendigen Rückzonnungsbedarf nicht zu decken vermag (vgl. auch vorstehende E. 8.3.3). Dem öffentlichen Interesse ist mit Blick auf die Raumplanungsordnung zweifellos ein grosses Gewicht zuzumessen, stehen doch übergeordnete raumplanerische Interessen auf dem Spiel und droht bei mangelnder Umsetzung bis 2025 gar ein Baustopp für das gesamte Gemeindegebiet. Auch wenn dieses Argument aus Sicht der Beschwerdeführerin rein «hypothetisch» ist, muss es zumindest mit in die Waagschale geworfen werden.

Die streitgegenständliche Parzelle Nr. aa der Beschwerdeführerin ist demgegenüber seit rund 50 Jahren eingezont und nicht bebaut. Die Zuweisung der Bauparzelle zu einer Nichtbauzone kommt zudem bei den gegebenen Verhältnissen (periphere Lage, Gefahrenzone 2 und 3, landschaftlich empfindliches Siedlungsgebiet, eingeschränkte Besonnung, steilabfallende Hanglage, öV-Erschliessung etc.) in Frage bzw. ist dies nicht zum Voraus ausgeschlossen (vgl. vorstehende E. 8.3.1). Mit dem Ausschluss der Teilfläche der Parzelle Nr. aa aus der Planungszone würde deshalb das aus Art. 15 RPG und dem kantonalen Richtplan fliessende

Planungsziel der Reduktion der Bauzonen negativ präjudiziert bzw. würde die Entscheidungsfreiheit der Planungsbehörden eingeschränkt (vgl. vorstehende E. 3.3). Der Beschwerdeführerin ist zwar ein gewisser planerischer Vorbereitungsaufwand zuzubilligen und es ist nachvollziehbar, dass sie aus ihrer Sicht ein Interesse an der Verwirklichung ihres Bauprojekts hat. Laut Vorprüfung der Baudirektion vom 7. Februar 2020 wurden jedoch bis dahin keine besonderen Aufwendungen oder Kosten für die Erschliessung und Überbauung getätigt (vgl. BF1-A-13). Objektiv ist das Bauprojekt zudem nicht als sehr komplex zu beurteilen (vgl. BF1-A-16, Beleg 7) und es gilt bei der Abwägung zu berücksichtigen, dass das Baugesuch nur kurz vor Erlass der Planungszone eingereicht wurde. Im Erlasszeitpunkt war noch keine Baubewilligung ergangen und die Planungsabsicht der Baudirektion war für die Beschwerdeführerin mithin schon vor dem ersten Entscheid über ihr Gesuch bekannt. Ohnehin war die Beschwerdeführerin bereits seit Jahren in Kenntnis der notwendigen Rückzonungen, war doch ihre Parzelle Nr. aa (teilweise) bereits Gegenstand der Planungszone 2015. Zumindest bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung an der Gemeindeversammlung vom 27. Mai 2021 durfte sie daher nur bedingt mit einer künftigen Baubewilligung rechnen und hat denn auch gemäss eigener Aussage nach Erlass der Planungszone ihre Baupläne auf Eis gelegt. Das Bauprojekt wurde schliesslich auch deshalb nicht früher eingereicht, weil man ursprünglich vor Einreichung des Baugesuchs eine Käuferschaft für das Bauvorhaben finden wollte. Ferner ist mit der Vorinstanz einig zu gehen, dass aufgrund der akzessorischen Überprüfungspflicht der Nutzungsplanung im Baubewilligungsverfahren (vgl. dazu Urteil des BGer 1C_650/2020 vom 12. Juli 2022 E. 3.6.2; 127 I 103; E. 6.b und 1C_25/2019, E. 6.2) für die Beschwerdeführerin ohnehin eine erhebliche Rechtsunsicherheit besteht, und zwar ungeachtet der streitgegenständlichen Planungszone. Es ist deshalb auch die Baureife der Parzelle innerhalb von zwei bis drei Jahren zumindest in Frage zu stellen.

Bei dieser Sachlage ist die Planungszone als zeitlich befristetes Sicherungselement, das die Entscheidungsfreiheit des Planungsträgers erhalten soll, für die Beschwerdeführerin an sich nicht unzumutbar, wohingegen das öffentliche Interesse an der Durchsetzung der neuen Raumplanungsordnung als namhaft zu bezeichnen ist.

8.3.7

Die kantonale Planungszone hält schliesslich auch dem Vertrauensgrundsatz stand. Die Beschwerdeführerin macht sinngemäss geltend, die Parzelle Nr. aa habe sich seit Beginn weg in der Bauzone befunden und im baulichen Planungssperimeter der Gemeinde X.__. Betreffend Bebauung hätten ab dem Jahr 2008 konkrete Gespräche mit der Gemeindevertretung

stattgefunden und die Gemeinde sei laufend über die Planungs- und Realisierungsschritte informiert worden. Die Gemeinde habe die Beschwerdeführer unterstützt und proaktiv auf die Realisierung eines Bauprojekts hingewirkt.

Der Grundsatz des Vertrauensschutzes bedeutet, dass der Bürger Anspruch darauf hat, in seinem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden. Voraussetzung dafür ist, dass die Person, die sich auf Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann; die Berufung auf Treu und Glauben scheitert jedoch dann, wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen gegenüberstehen (Urteil des BGer 1C_444/2011 vom 9. Februar 2012 E. 3.1 mit Hinweis auf BGE 129 I 161 E. 4.1).

Den Unterlagen ist zu entnehmen, dass es im Jahr 2013 insbesondere betreffend Erschliessung (Kanalisation) und Landabtausch Besprechungen mit der Gemeinde X.__ gab (BF1-A-16, Beleg 3-10). Für den streitgegenständlichen Teilbereich der Parzelle Nr. aa gab es zudem ein Vorprojekt der Firma Atmoshaus (BF1-A-16, Beleg 7-9). Darüber hinaus können den Akten keine Belege zum vorgetragenen intensiven Behördenkontakt entnommen werden bzw. gibt es in den Unterlagen keinerlei Anhaltspunkte für eine behördliche Zusicherung, dass die Teilfläche der Parzelle Nr. aa Bauland bleiben soll. Die Teilfläche war vielmehr bereits Bestandteil der kommunalen Planungszone 2015. Im Rahmen einer Vorprüfung zur Teilrevision der Nutzungsplanung hat die Gemeinde X.__ zwar den Verbleib der Parzelle in der bestehenden Zonenordnung (mit Überbauungsvereinbarung) erwogen (BF1-A-11 und -12). Im Nachgang an die Stellungnahme der Baudirektion vom 7. Februar 2020 (BF1-A-13) hat sie die Beschwerdeführerin jedoch mit Schreiben vom 27. März 2020 darüber informiert, dass die in der Planungszone befindliche Teilfläche von der Teilrevision Redimensionierung der Bauzonen betroffen sei (BF1-A-14). Auch anlässlich der Gemeindeversammlung vom 27. Mai 2021 beantragte der Gemeinderat X.__ dem Stimmvolk klar die Abweisung der Einwendung der Beschwerdeführerin (BF1-A-18).

Zum geltend gemachten Landabtausch mit der Gemeinde im Jahr 2014 ist weiter festzustellen, dass die abgetauschten Grundstücke einerseits keine vergleichbaren Flächen aufweisen und andererseits dem Gericht auch keine Belege vorliegen, aus welchen in irgendeiner Weise ein geschäftlicher Zusammenhang bzw. eine behördliche Zusicherung abgeleitet werden könnte. Die persönliche Motivation der Beschwerdeführerin für die Abparzellierung und den Landverkauf an die Gemeinde spielt hier keine Rolle. Welche planerischen Intentionen die Gemeinde ursprünglich für die Parzelle Nr. aa allenfalls gehabt hat, kann ebenfalls keine Rolle spielen.

Die Beschwerdeführerin vermag mithin in keinerlei Hinsicht substantiiert eine Vertrauensgrundlage darzutun. Es liegt nichts Konkretes und insbesondere auch keine Überbauungsvereinbarung vor. Und selbst wenn die Gemeinde das geltend gemachte Verhalten an den Tag gelegt und dadurch bei der Beschwerdeführerin den Eindruck erweckt hätte, dass ihre Parzelle überbaubar bleibe, so stünde dem im vorliegenden Fall das gewichtige öffentliche Interesse an der Redimensionierung der Bauzonen gegenüber.

Nach dem Gesagten verdienen die von der Beschwerdeführerin angerufenen verfassungsmässigen Aspekte (Eigentumsgarantie, Rechtssicherheit und Vertrauensschutz) kein erhöhtes Gewicht.

8.3.8

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

9.

Im Ergebnis ist die kantonale Planungszone rechtmässig und der (teilweise) Einbezug der Parzelle Nr. aa, GB X.__, in die Planungszone mit keinem ersichtlichen Rechtsmangel behaftet. Ob die konkreten Voraussetzungen für eine Auszonung vorliegen, ist im noch laufenden Zonenplanverfahren zu beurteilen. Die Beschwerde ist abzuweisen.

10.

Es bleibt über die Kosten des vorliegenden Verwaltungsgerichtsverfahrens zu befinden. Die Verfahrenskosten umfassen die amtlichen Kosten (Gebühren und Auslagen) sowie die 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).

10.1

Die Partei hat die amtlichen Kosten im Rechtsmittelverfahren zu tragen, wenn sie unterliegt, auf ihr Rechtsmittel nicht eingetreten wurde oder wenn sie das Rechtsmittel zurückgezogen hat (Art. 122 Abs. 1 VRG). Für das Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht beträgt die Gerichtsgebühr Fr. 100.– bis Fr. 7'000.– (Art. 17 PKoG).

Die Gebühren sind innerhalb des vorgegebenen Rahmens festzusetzen und bemessen sich nach der persönlichen und wirtschaftlichen Bedeutung der Sache für die Partei, der Schwierigkeit der Sache, dem Umfang der Prozesshandlungen und nach dem Zeitaufwand für die Verfahrenserledigung (Art. 2 Abs. 1 PKoG). Aufgrund der vorgetragenen Argumente ist einerseits von einer erheblichen persönlichen Bedeutung der Sache für die Beschwerdeführerin auszugehen. Andererseits hat die Prüfung der Rügen einen nicht unbedeutenden Aufwand des Gerichts verursacht. Die Gebühren werden daher auf Fr. 3'000.– festgesetzt. Sie gehen ausgangsgemäss zu Lasten der Beschwerdeführerin (Art. 122 Abs. 1 VRG). Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird mit dem von der Beschwerdeführerin bereits geleisteten Gerichtskostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet und hat als bezahlt zu gelten.

10.2

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

Demgemäss erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Gerichtsgebühr für den vorliegenden Entscheid beträgt Fr. 3'000.– und geht ausgangsgemäss zu Lasten der Beschwerdeführerin (Art. 122 Abs. 1 VRG i.V.m. Art. 17 PKoG). Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird mit dem von der Beschwerdeführerin bereits geleisteten Gerichtskostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet und gilt als bezahlt.
3. Der Beschwerdeführerin 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, 4. Dezember 2023

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.