

VA 25 23

Beschwerde beim BGer hängig

Entscheid vom 23. Februar 2026
Verwaltungsabteilung

Besetzung

Präsidentin Livia Zimmermann, Vorsitz,
Verwaltungsrichter Pascal Ruch,
Verwaltungsrichter Hubert Rüttimann,
Verwaltungsrichter Beat Schneider,
Verwaltungsrichter Andreas Stump,
Gerichtsschreiber Reto Rickenbacher.

Verfahrensbeteiligte

Politische Gemeinde X.____,

vertreten durch Rechtsanwalt Patrick Iten,
Blöchliger Iten Fessler Rechtsanwälte Notare,
Alter Postplatz 2, Postfach, 6371 Stans,

Beschwerdeführerin,

gegen

1. A.____,
2. B.____,
3. C.____,
4. D.____,
5. E.____,
6. F.____,

alle vertreten durch Rechtsanwälte Franz Hess und/oder
Sven Hess, Egli Hess Schwegler Rechtsanwälte und Notare,
Kirchweg 16, Postfach 136, 6048 Horw,

Beschwerdegegner,

und

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

Vorinstanz,

sowie

Gemeinderat X.____,
Baubewilligungsbehörde.

Gegenstand

Baubewilligung;

Beschwerde gegen den Beschluss des Regierungsrates des Kantons Nidwalden vom 9. September 2025 (RRB Nr. 563).

Sachverhalt:

A.

Am 18. Juni 2023 bewilligten die Stimmberechtigten der Gemeinde X.____ einen Kredit für den Neubau eines Seebeizlis auf dem Seebuchtplatz in X.____ (BF-Bel. 16 f.). Darauf reichte die Politische Gemeinde X.____ («Beschwerdeführerin»), in deren Eigentum der Seebuchtplatz (Grundstück Nr. ____, GB X.____) steht, am 8. September 2023 ein Baugesuch für den Neubau eines Seebeizlis mit PV-Anlage ein (vi-VI1-B-1).

Gegen dieses Baugesuch erhoben am 4. Oktober 2023 unter anderem A.____ bis F.____ («Beschwerdegegner») Einwendungen (vi-VI1-B-20).

Die Baudirektion Nidwalden erteilte mit Gesamtbewilligungsentscheid vom 13. Dezember 2023 die gewässerschutzrechtliche und brandschutzrechtliche Bewilligung unter Bedingungen und Auflagen (vi-VI1-B-22). Der Gemeinderat X.____ wies am 15. April 2024 sämtliche Einwendungen ab, soweit er sie nicht auf den Zivilweg verwies, und erteilte die ersuchte Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen (GRB Nr. 174; vi-VI1-B-24).

B.

Die Beschwerdegegner erhoben dagegen am 10. Mai 2024 Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat Nidwalden («Vorinstanz») und beantragten die Aufhebung der Baubewilligung (vi-BF1-A).

Die Vorinstanz hiess die Beschwerde mit Beschluss vom 9. September 2025 (RRB Nr. 563) gut und hob die Baubewilligung auf. Sie verzichtete auf die Erhebung amtlicher Kosten und sprach den Beschwerdegegnern zulasten der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung zu (BF-Bel. 2).

C.

Die Beschwerdeführerin gelangte gegen diesen Beschluss mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 30. September 2025 ans Verwaltungsgericht Nidwalden und stellte die folgenden Anträge (amtl. Bel. 1):

- « 1. Der Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 563 vom 09.09.2025 sei aufzuheben, der Beschluss Nr. 174 des Gemeinderates X.____ vom 15.04.2024 zu bestätigen und der Beschwerdeführerin die Baubewilligung für den Neubau eines Seebeizlis mit Photovoltaikanlage auf der Parzelle ____, GB X.____, unter den im Gemeinderatsbeschluss erwähnten Bedingungen und Auflagen zu erteilen.

2. *Eventualiter* sei der Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 563 vom 09.09.2025 aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung und Neuentscheidung an den Regierungsrat zurückzuweisen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zzgl. MWST in solidarischer Haftbarkeit zulasten der Beschwerdegegner.

Den einverlangten Gerichtskostenvorschuss von Fr. 2'000.– bezahlte die Beschwerdeführerin fristgerecht (amtl. Bel. 2 f.).

D.

Der Gemeinderat X.____ verzichtete mit Eingabe vom 27. Oktober 2025 auf eine Vernehmlassung, wobei er sich der Beschwerde vollumfänglich anschloss und auf seinen Entscheid Nr. 174 vom 15. April 2024 verwies (amtl. Bel. 8).

Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 21. November 2025 die kostenfällige Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne (amtl. Bel. 9).

Die Beschwerdegegner beantragten die kostenfällige Beschwerdeabweisung und die Bestätigung des angefochtenen Regierungsratsbeschlusses (amtl. Bel. 10).

E.

Die Beschwerdeführerin reichte am 12. Dezember 2025 eine freigestellte Replik ein (amtl. Bel. 12), worauf die Beschwerdegegner am 12. Januar 2026 eine freigestellte Duplik einreichten (amtl. Bel. 15). Der Gemeinderat X.____ verzichtete auf eine weitere Eingabe und schloss sich der Replik an (amtl. Bel. 14), während sich die Vorinstanz nicht mehr vernehmen liess. Damit war der Rechtsschriftenwechsel abgeschlossen (amtl. Bel. 16).

Der beschwerdegegnerische Rechtsvertreter reichte am 23. Januar 2026 seine Kostennote ein (amtl. Bel. 17). Die Kostennote des beschwerdeführerischen Rechtsvertreters wurde am 30. Januar 2026 eingereicht (amtl. Bel. 18).

F.

Das Verwaltungsgericht Nidwalden, Verwaltungsabteilung, hat die vorliegende Beschwerde anlässlich seiner Sitzung vom 23. Februar 2026 in Abwesenheit der Parteien abschliessend beraten und beurteilt. Auf die Parteivorbringen wird – soweit erforderlich – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Erwägungen:

1.

1.1

Letztinstanzliche Entscheide einer Nidwaldner Verwaltungsbehörde – worunter der Regierungsrat Nidwalden fällt (Art. 4 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 Ziff. 2 VRG [NG 265.1]) – können mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht Nidwalden angefochten werden (Art. 89 Abs. 1 VRG). Zuständig ist die Verwaltungsabteilung, die in Fünferbesetzung entscheidet (Art. 31 i.V.m. Art. 33 Ziff. 3 und Art. 38 Abs. 1 GerG [NG 261.1]).

Die Beschwerdeführerin hat gegen den Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 563 vom 9. September 2025, in dem die ihr erteilte Baubewilligung aufgehoben wurde (BF-Bel. 2), Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben (amtl. Bel. 1). Das Verwaltungsgericht Nidwalden ist zur Beurteilung dieser Beschwerde örtlich und sachlich zuständig.

1.2

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). Die Legitimation darf im kantonalen Verfahren nicht enger sein als im bundesgerichtlichen Verfahren (Art. 111 Abs. 1 BGG; vgl. zum Ganzen BERNHARD EHRENZELLER, in: Basler Kommentar zum BGG, 3. Aufl. 2018, N. 1 ff. von Art. 111 BGG m.w.H.). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung können Gemeinwesen das allgemeine Beschwerderecht (unter anderem) dann in Anspruch nehmen, wenn sie durch den angefochtenen Entscheid gleich oder ähnlich wie Private betroffen werden (Urteil des Bundesgerichts 9C_102/2025 vom 22. Dezember 2025 E. 1.2.1; BGE 147 II 227 E. 2.3.2; BGE 141 II 161 E. 2.1, je m.w.H.). Dies ist unter anderem dann der Fall, wenn das Gemeinwesen als Gesuchsteller auftritt und zum Beispiel um eine Baubewilligung ersucht (RENÉ WIEDERKEHR, Die Beschwerdebefugnis des Gemeinwesens nach Art. 89 Abs. 1 BGG, recht 2016, S. 75 f., unter Verweis auf das Urteil des Bundesgerichts A.919/1984 vom 29. Oktober 1986 E. 2 und weitere Bundesgerichtsurteile; vgl. auch MARTIN BERTSCHI, in: Griffel [Hrsg.], Kommentar zum VRG des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N. 103 zu § 21 VRG sowie FN 342 m.w.V.).

Die Beschwerdeführerin hat um eine Baubewilligung für ein Seebeizli ersucht, die ihr vom Gemeinderat X.____ als Baubewilligungsbehörde erteilt wurde (es ist bundesrechtlich zulässig, dass eine Gemeinde über ihr eigenes Baugesuch und die dagegen erhobenen Einwendungen entscheidet, vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_278/2010 vom 31. Januar 2011 E. 2). Die Baubewilligung wurde im angefochtenen Entscheid von der Vorinstanz aufgehoben. Die Beschwerdeführerin ist vom angefochtenen Entscheid somit gleich oder ähnlich wie Private betroffen und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung. Zudem hat sie schon am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Sie ist somit zur Beschwerde berechtigt.

1.3

Die Beschwerde ist binnen 20 Tagen seit Eröffnung des Entscheides einzureichen (Art. 71 Abs. 1 VRG). Der angefochtene Entscheid ging am 12. September 2025 bei der Beschwerdeführerin ein (BF-Bel. 2 – 4). Die 20-tägige Frist begann somit am 13. September 2025 zu laufen und endete am 2. Oktober 2025. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 30. September 2025 erfolgte fristgerecht.

1.4

Nachdem die vorgenannten Voraussetzungen erfüllt sind und die übrigen verfahrensrechtlichen Voraussetzungen zu keinen Bemerkungen Anlass geben, ist auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde einzutreten und in der Sache zu entscheiden.

2.

2.1

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 die Beschwerdeführer auch darauf berufen, die angefochtene Verfügung oder der angefochtene Entscheid beruhe auf einem unrichtig oder unvollständig festgestellten Sachverhalt (Art. 110 BGG). 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

Nachdem die Beschwerdeführerin ihr Baugesuch am 8. September 2023 und damit nach Inkrafttreten des PBG am 1. Januar 2015 eingereicht hat, sind auf das vorliegende Verfahren die Bestimmungen des PBG und dessen Vollzugsverordnung (PBV [NG 611.11]) anwendbar (vgl. Art. 174 Abs. 1 PBG).

Die Mehrheit der Bestimmungen des PBG und der PBV sind für alle Gemeinden am 1. Januar 2015 respektive bis 1. Oktober 2018 in Kraft getreten, wobei die entsprechenden Bestimmungen des BauG (NG 611.01) und der dazugehörigen Bauverordnung (BauV; NG 611.011) ausser Kraft gesetzt wurden (vgl. Art. 178 Abs. 1 und Art. 207 PBG i.V.m. Ziff. 1 des Regierungsratsbeschlusses vom 18. September 2018 über das Inkrafttreten der Planungs- und Baugesetzgebung [RRB über das Inkrafttreten der Planungs- und Baugesetzgebung; NG 611.111]). Die übrigen Bestimmungen des PBG und der PBV, d.h. die Art. 2, 3, 16, 35 – 37, 42a, 46 – 68, 69a, 73, 75, 76, 94 – 98, 100 – 120, 123 – 140, 175, 176, 177a – 177c PBG und die §§ 6, 7, 9 – 12, 31 – 39, 62a des PBV sowie die Interkantonale Vereinbarung vom 22. September 2005 über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB; NG 611.2) treten gemeindeweise in Kraft, wobei die entsprechenden Bestimmungen des BauG und der BauV im gleichen Zeitpunkt gemeindeweise ausser Kraft treten (Art. 178 Abs. 1 i.V.m. Art. 207 Abs. 2 und 4 PBG und Ziff. 2 RRB über das Inkrafttreten der Planungs- und Baugesetzgebung). In der vorliegend massgebenden Gemeinde X. sind diese übrigen Bestimmungen nicht in Kraft (Ziff. 2 Abs. 1 RRB über das Inkrafttreten der Planungs- und Baugesetzgebung [NG 611.111]).

2.3

Die Gewässerschutzgesetzgebung wurde seit Erlass der Baubewilligung am 14. April 2024 mehrfach angepasst. Vorliegend massgebend sind das GSchG (SR 814.20) und die GSchV (SR 814.201) in ihrer jeweiligen Fassung vom 1. Februar 2023 (vgl. Art. 92 Abs. 1 VRG). Sie werden nachfolgend ohne zusätzlichen Vermerk in dieser Fassung zitiert.

3.

3.1

Die Vorinstanz hatte im angefochtenen Entscheid verschiedene Rügen der Beschwerdegegner zu prüfen. Die Rügen betreffend Einholung eines Amtsberichts (BF-Bel. 2 E. 2.3), Verletzung des Gewässerraums (BF-Bel. 1 E. 2.4), Einhaltung des Strassenabstandes (BF-Bel. 1 E. 2.5) und einer fehlenden lärmrechtlichen Beurteilung (BF-Bel. 1 E. 2.6) verwarf sie. Hingegen kam sie zum Schluss, die in Anhang 2 des Bau- und Zonenreglements der Gemeinde X. für das «Seebeizli» festgeschriebenen 60 m² würden durch das Bauvorhaben überschritten (BF-Bel. 1 E. 2.7). Gestützt darauf hiess sie die Beschwerde gut und hob die Baubewilligung auf (BF-Bel. 1 E. 2.8).

3.2

Nachfolgend ist zunächst zu prüfen, ob das Bauvorhaben die im Anhang 2 der BZR genannten 60 m² missachtet (E. 4). Danach ist auf die weiteren vorinstanzlichen Rügen der Beschwerdegegner einzugehen (E. 5), bevor abschliessend die Kosten verlegt werden (E. 6).

4.

4.1

Im vorliegenden Verfahren ist das Bau- und Zonenreglement der Gemeinde X. vom 28. Juni 2007 mit Änderungen vom 22. November 2011, 22. Mai 2017 und 21. November 2022 («BZR») massgebend (vgl. Art. 92 Abs. 1 VRG; vgl. auch Art. 18 Abs. 1 PBG und Urteil des Bundesgerichts 1C_581/2023 vom 5. Dezember 2024 E. 4.4.2 m.w.H.). Das Baugrundstück Nr. __, GB X.__, liegt in der Zone für öffentliche Zwecke (ÖZ; vgl. Art. 15 BZR). Im BZR wird unter «**Anhang 2** Nutzung der Zonen (Art. 14, 15 und 17)» ausgeführt: «Die Zonen sind insbesondere für folgende Nutzungen vorgesehen». Zum Seebuchtplatz, auf dem das Seebeizli geplant ist, steht Folgendes:

Seebuchtplatz³

Freizeitanlage, Pfarreigebäude,
Parkplätze, Bauten und Anlagen für
saisonale Nutzungen (Anlagen mobil),
Seebeizli (60 m²)

4.2

Die Vorinstanz kam nach einer Auslegung zum Schluss, die im Anhang 2 des BZR genannten 60 m² seien als Nutzfläche zu verstehen. Diese werde mit der Gastronomiebaute von 60 m², der Pergola von 80 m² und einem weiteren Vorplatz von rund 70 m² weit überschritten, das Bauvorhaben sei somit zonenwidrig. Selbst wenn man davon ausginge, mit dem 60 m² sei die Grundfläche gemeint, müsste die Pergola (gem. § 18 Abs. 1 BauV) zur Grundfläche hinzuge-rechnet werden, womit auch diesfalls das zulässige Mass von 60 m² überschritten wäre (BF-Bel. 2 E. 2.7.4 f.).

4.3

Die Vorinstanz und die Beschwerdegegner stellen sich im Verwaltungsgerichtsverfahren hinter diese Auslegung (amtl. Bel. 9 Zu Ziff. 8 ff.; amtl. Bel. 10 Zu 6. ff.; amtl. Bel. 15 Zu 6. ff.).

Die Beschwerdeführerin rügt hingegen, die Vorinstanz habe den Begriff «Seebeizli (60 m²)» im Anhang 2 der BZR falsch ausgelegt. Die 60 m² würden sich einzig auf die Grundfläche der geschlossenen Gastronomiebaute beziehen, der Aussenraum, d.h. die Pergola und der Vorplatz, würden nicht darunterfallen (amtl. Bel. 1 Ziff. II./6. ff.; amtl. Bel. 12 Ad "Zu Ziff. 8" ff.).

4.4

Das Gesetz ist in erster Linie aus sich selbst heraus auszulegen, d.h. nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode. Die Gesetzesauslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis der ratio legis. Dabei befolgt das Bundesgericht einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es namentlich ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Prioritätsordnung zu unterstellen. Die Gesetzesmaterialien sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen. Bei der Auslegung neuerer Bestimmungen kommt den Materialien eine besondere Stellung zu, weil veränderte Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverständnis in dieser Situation eine von den Materialien abweichende Lösung kaum nahelegen

(BGE 148 IV 96 E. 4.4.1; 146 II 201 E. 4.1; 144 I 242 E. 3.1.2; je mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 1C_581/2023 vom 5. Dezember 2024 E. 4.3).

4.5

Weil hier die BZR der Gemeinde X.____ und damit kommunales Recht auszulegen ist, ist auch auf die Gemeindeautonomie einzugehen.

Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 147 I 433 E. 4.1; 146 I 36 E. 3.1; 136 I 265 E. 2.; Urteile des Bundesgerichts 1C_470/2021 vom 24. April 2023 E. 4.1; 1C_572/2016 vom 11. Juli 2017 E. 2.1, je m.w.H.).

Nach Art. 70 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Nidwalden (KV; NG 111) ist der Bestand und die Selbstständigkeit der Gemeinden gewährleistet. Sie sind im Rahmen der Gesetzgebung befugt, die in ihren Wirkungsbereich fallenden Aufgaben nach freiem Ermessen zu erfüllen (Art. 71 Abs. 1 Ziff. 2 KV). Die politischen Gemeinden sind verpflichtet, Zonenpläne sowie die zugehörigen Bau- und Zonenreglemente zu erlassen (Art. 48 Abs. 1 BauG). In den Bau- und Zonenreglementen erlassen sie Bau- und Nutzungsvorschriften (Art. 50 Abs. 1 BauG). Der Zonenplan und das Bau- und Zonenreglement werden von den Gemeinden erlassen und vom Regierungsrat genehmigt (vgl. Art. 17 ff. PBG). Die Nutzungsplanung ist ein Kernbereich der Gemeindeautonomie (vgl. VA 21 30 E. 4.3.4; VA 22 9 E. 4.2.2).

Bei der Auslegung des kommunalen Rechts kommt den Gemeinden ein gewisser Spielraum zu, weshalb die Rechtsmittelinstanzen nicht unter mehreren verfügbaren und angemessenen Auslegungsmöglichkeiten eine sinnvolle, zweckmässige Interpretation einer kommunalen Norm durch die Gemeinde durch ihre eigene Auslegung ersetzen dürfen (Urteile des Bundesgerichts 1C_572/2016 vom 11. Juli 2017 E. 2.1; 1C_5/2016 vom 18. Mai 2016 E. 3.3, je m.w.H.). Sie sind nur dann nicht verpflichtet, Rücksicht auf eine mögliche andere Auslegung der Gemeinde zu nehmen, wenn diese ihre Auslegung einer kommunalen Vorschrift nicht

genügend begründete und sie damit den Entscheid darüber den kantonalen Rechtsmittelbehörden überliess (Urteile des Bundesgerichts 1C_5/2016 vom 18. Mai 2016 E. 3.3; 1C_53/2013 vom 7. Mai 2013 E. 5.4, je m.w.H.). Vorliegend ist das nicht der Fall: Die Gemeinde X.___ hat sowohl vor Vorinstanz wie auch vor Verwaltungsgericht ihre Interpretation der fraglichen Passage eingehend dargelegt (vgl. vi-VI1-B Rz. 9; amtl. Bel. 1 Ziff. II./6. ff.).

4.6

Die Beschwerdeführerin hat zur Entstehungsgeschichte der umstrittenen Passage diverse neue Unterlagen eingereicht (BF-Bel. 5 ff.). Dies ist im Verwaltungsgerichtsverfahren zulässig (Art. 91 Abs. 1 VRG). Zur Stellungnahme der Fachkommission Naturgefahren vom 15. Dezember 2015 (BF-Bel. 8) wirft die Vorinstanz zwar die Frage auf, wie die Beschwerdeführerin an dieses Dokument gekommen sei (amtl. Bel. 9 Zu Ziff. 9.3 ff). Sie behauptet aber nicht, es handle sich um ein rechtswidrig beschafftes Beweismittel, wofür auch keine Anzeichen bestehen (vgl. dazu Art. 53 Abs. 1 VRG i.V.m. Art. 152 Abs. 2 ZPO). Vielmehr ist – entgegen der Behauptung der Vorinstanz – davon auszugehen, dass die Stellungnahme der Fachkommission Naturgefahren dem Gemeinderat X.___ zusammen mit der Stellungnahme der kantonalen Baudirektion vom 9. März 2016 zugänglich gemacht wurde (vgl. BF-Bel. 7 S. 10, wo als Anhang aufgeführt wird: «- Stellungnahmen der Fachstellen und Ämter im GemDat 2015-1502-0058»). Jedenfalls können die von der Beschwerdeführerin im Verwaltungsgerichtsverfahren neu eingereichten Unterlagen uneingeschränkt berücksichtigt werden.

4.7

Die Vorinstanz ging bei ihrer Auslegung vom Wortlaut aus. Sie schloss aus dem Titel (den sie unpräzise wiedergibt: «Nutzungen» der Zonen statt korrekt «Nutzung» der Zonen), mit dem Flächenmass von 60 m² müsse die total vorgesehene Nutzfläche für das Seebeizli gemeint sein (BF-Bel. 2 E. 2.7.4.2). Diese Argumentation überzeugt nicht. Weder aus dem Titel «**Anhang 2** Nutzung der Zonen (Art. 14, 15 und 17)» noch aus dem ihm nachfolgenden Satz «Die Zonen sind insbesondere für folgende Nutzungen vorgesehen» ist zu schliessen, bei den 60 m² in Klammern nach dem Wort «Seebeizli» unter «Seebuchtplatz» handle es sich um die Nutzfläche. Das Wort «Nutzung» bzw. «Nutzungen» im Anhang 2 der BZR wird nicht in einem technischen Sinn verwendet und steht schon gar nicht für «Nutzfläche». Vielmehr soll in Anhang 2 geregelt werden, wie die einzelnen Bereiche in der Zone für öffentliche Zwecke (ÖZ, Art. 15 BZR), der Zone für Sport- und Freizeitanlagen (ZSF; Art. 14 BZR) und der Grünzone (GRZ, Art. 17 BZR) genutzt bzw. gebraucht werden dürfen. Es werden jeweils Bereiche der einzelnen Zonen genannt (z.B. «___», «___» oder «___» in der ÖZ) und dann wird definiert,

welche Nutzung dafür vorgesehen ist (z.B. «__ und __», «__» oder «__»). Aus dem Wortlaut lässt sich folglich nicht schliessen, wie die 60 m² zu verstehen sind. Aus ihm erschliesst sich nicht einmal, ob es sich bei den 60 m² um ein Maximum (nicht mehr als 60 m²), ein Minimum (nicht weniger als 60 m²) oder um eine exakte Vorgabe (genau 60 m²) handelt. Dies ist somit anhand der weiteren Auslegungselemente zu ermitteln.

4.8

Aus den Belegen, die die Beschwerdeführerin neu eingereicht hat, zeigt sich Folgendes:

Im BZR mit Änderungen vom 22. November 2011 war die Nutzung auf dem Seebuchtplatz noch folgendermassen umschrieben (BF-Bel. 5 S. 27):

Seeplatz/Quai/Seebuchtplatz Freizeitanlage, Pfarreigebäude,
Parkplätze / Bauten und Anlagen für
saisonale Nutzungen (bspw. Beizli)

Im Rahmen der Teilrevision der Nutzungsplanung übermittelte die Gemeinde X. der kantonalen Baudirektion einen Entwurf des BZR vom 26. Oktober 2015 zur Vorprüfung, der unter anderem folgende Änderung des Anhangs 2 vorsah (BF-Bel. 6 S. 16; vgl. auch BF-Bel. 7):

Seebuchtplatz³ Freizeitanlage, Pfarreigebäude, Parkplätze, Bauten und Anlagen für saisonale
Nutzungen (~~bspw. Beizli~~ Anlagen mobil), Seebeizli³

Das Amt für Raumentwicklung holte dazu verschiedene Vernehmlassungen ein (vgl. BF-Bel. 7 S. 2). Die Fachkommission Naturgefahren reichte am 15. Dezember 2015 eine Vernehmlassung ein (BF-Bel. 8). Darin schrieb sie unter «Vorbehalte, Empfehlungen und Hinweise» zum Anhang 2: «Die Grundfläche des Seebeizli am Seeplatz und Seebuchtplatz ist angemessen festzulegen und im BZR zu verankern.» (BF-Bel. 8 S. 3). Die Baudirektion übernahm dies in ihre eigene Stellungnahme vom 9. März 2016 und schrieb zu Anhang 2, Seebeizli am Seebuchtplatz und Seeplatz (BF-Bel. 7 S. 7):

Die Grundfläche der Seebeizli am Seeplatz und am Seebuchtplatz ist angemessen festzulegen und im BZR zu verankern.

Am 25. April 2016 fand eine Besprechung der kantonalen Vorprüfung zwischen Vertretern des Kantons und der Gemeinde X. statt. Im Protokoll wurde zu Anhang 2 (soweit vorliegend interessierend) festgehalten (BF-Bel. 9 S. 8):

Seebeizli: Die Grundfläche von 40 m² kann im Bau- und Zonenreglement festgelegt werden. | Ergänzung von max. Grundfläche 40 m²

Im angepassten Entwurf des BZR, der schliesslich verabschiedet wurde, wurde dann die folgende Passage in Anhang 2 aufgenommen (BF-Bel. 12 S. 29).

Seebuchtplatz ³	Freizeitanlage, Pfarreigebäude, Parkplätze, Bauten und Anlagen für saisonale Nutzungen (Anlagen mobil), Seebeizli (60 m ²)
----------------------------	---

Dass nicht 40 m² sondern 60 m² ergänzt wurde (wie übrigens auch für das Seebeizli am Seeplatz, vgl. BF-Bel. 12 S. 29), wurde vom Kanton in seiner zweiten Stellungnahme im Rahmen der Vorprüfung vom 15. Dezember 2016 nicht beanstandet (BF-Bel. 10). Es wurde schliesslich auch so genehmigt und trat in Kraft (BF-Bel. 12).

Aus diesen Gesetzesmaterialien, welchen bei der Auslegung neuerer Bestimmungen wie der vorliegenden eine besondere Stellung zukommt (vgl. vorstehend E. 4.4) erschliesst sich, dass die maximale «Grundfläche der Seebeizli» in den Anhang aufgenommen werden sollte. Die «historische» Auslegung anhand der Gesetzesmaterialien spricht somit klar dafür, dass es sich bei den 60 m² um die Grundfläche und nicht – wie die Vorinstanz behauptete – um die Nutzfläche handelt. Ebenso wird aus den Gesetzesmaterialien klar, dass es sich um ein Maximum handelt (nicht mehr als 60 m²; vgl. BF-Bel. 9 S. 8).

4.9

Zu klären bleibt damit, was unter 60 m² Grundfläche zu verstehen ist. Konkret ist zu entscheiden, ob bei der Berechnung der Grundfläche nur die eigentliche Gastronomiebaute oder auch der Sitzplatz (Terrasse/Pergola) zu berücksichtigen ist. Ersteres behauptet die Beschwerdeführerin (amtl. Bel. 1 Ziff. II./8 ff.), Letzteres behaupten (eventualiter) die Vorinstanz und die Beschwerdegegner (BF-Bel. 2 E. 2.7.4.2 f.; amtl. Bel. 9 Zu Ziff. 9.1 f.; amtl. Bel. 10 Zu Ziff. 8 ff.; amtl. Bel. 15 Zu Ziff. 8).

Der Wortlaut der auszulegenden Passage beantwortet diese Frage nicht. Ob mit «Seebeizli (60 m²)» nur das eigentliche Gastronomiegebäude oder auch der Sitzplatz (Terrasse/Pergola) gemeint ist, erschliesst sich aus dem Wortlaut nicht. Auch den Gesetzesmaterialien lässt sich dazu keine klare Antwort entnehmen. Dort wird zwar von «Grundfläche» geschrieben, diese aber nicht definiert.

Die Vorinstanz argumentiert (eventualiter), die Terrasse/Pergola sei zur Grundfläche hinzuzurechnen, weil sie kein nicht anrechenbares Bauteil im Sinne von § 18 der BauV sei. Damit bezieht sich die Vorinstanz auf die kantonale Regelung zur Überbauungsziffer. Diese wird in Art. 37 Abs. 1 BauG als Verhältniszahl zwischen der überbauten Grundfläche und der anrechenbaren Grundstückfläche festgelegt. In § 17 BauV wird definiert, dass sich die überbaute Grundfläche aus der senkrechten Projektion der grössten oberirdischen Gebäudeumfassung auf den Erdboden ergibt (Abs. 1), wobei als oberirdisch alle aus dem gewachsenen oder tiefergelegten Terrain hinausragenden Gebäudeteile gelten (Abs. 2). In § 18 der BauV werden Bauteile genannt, welche bei der Berechnung der überbauten Grundfläche nicht anzurechnen sind. Die Vorinstanz stellt sich auf den Standpunkt, weil die Terrasse/Pergola nicht unter § 18 Abs. 1 BauV falle, sei sie zur Grundfläche hinzuzurechnen. Diese Argumentation überzeugt nicht: Einerseits wurde im damaligen BZR der Gemeinde X. die Überbauungsziffer nicht angewendet, worauf die Vorinstanz selbst hinweist (vgl. BF-Bel. 2 E. 2.7.4.2 S. 28 oben). Andererseits steht in den Materialien immer nur «Grundfläche», in den Bestimmungen zur Überbauungsziffer hingegen durchgehend «überbaute Grundfläche». Es erscheint unwahrscheinlich, dass die Gemeinde X. die Grundfläche von 60 m² gleich wie eine Hilfsziffer zur Bestimmung der Überbauungsziffer definieren wollte, die sie einerseits nicht verwendete und die andererseits anders bezeichnet wird («überbaute Grundfläche»).

«Grundfläche» ist kein Fachterminus, der nur in der Baugesetzgebung verwendet wird (wie etwa Überbauungs- oder Ausnutzungsziffer), sondern ein Wort des allgemeinen Sprachgebrauchs. Entsprechend hat das Wort auch Eingang in den Duden gefunden und wird als «untere, ebene Fläche eines Körpers, eines Raumes o. Ä.» definiert (<https://www.duden.de/rechtschreibung/Grundflaeche>, besucht am 13. Mai 2026; vgl. auch die Definition und Beispielsätze in Wiktionary: <https://de.wiktionary.org/wiki/Grundfl%C3%A4che>, besucht am 13. Mai 2026). Vorliegend erscheint es deutlich wahrscheinlicher, dass der Begriff «Grundfläche» in diesem Sinn verwendet wurde, und damit nicht – wie die Vorinstanz behauptet – die «überbaute Grundfläche» nach Art. 36 Abs. 1 BauG und § 17 f. BauV gemeint war. Für die Frage, ob der Sitzplatz (Terrasse/Pergola) zur Grundfläche zählt, ist es somit irrelevant, ob er ein nicht anrechenbarer Bauteil im Sinne von § 18 Abs. 1 BauV ist oder nicht.

Was der Sinn und Zweck der Festlegung einer Grundfläche von 60 m² war, lässt sich auch den Materialien nicht eindeutig entnehmen. Mutmasslich wollte man – auch aus Rücksicht auf die Anwohner – mit der Beschränkung der Grundflächen der beiden Seebeizli am Seebuchtplatz und Seeplatz sicherstellen, dass es «Beizli» werden und nicht vollwertige, allenfalls gar ganzjährig betriebene Restaurationsbetriebe (vgl. dazu auch BF-Bel. 16 S. 18 oben). Es liegen

allerdings keine Hinweise dafür vor, dass man die Nutzung gegenüber der bisherigen Nutzung deutlich einschränken wollte. Aus den von der Beschwerdeführerin eingereichten Belegen ergibt sich, dass seit 2008 jeweils zwischen April/Mai und September/Oktober auf dem westlichen Teil des Baugrundstücks auf circa 220 m² ein «Sommerbeizli» betrieben wurde (BF-Bel. 13). Würden die 60 m² Grundfläche nicht nur die geschlossene Gastronomiebaute, sondern auch den Sitzplatz (Terrasse/Pergola) umfassen, wäre ein Betrieb in diesem Umfang nicht mehr möglich. Es erscheint vielmehr fraglich, ob der kostendeckende Betrieb eines Seebeizlis auf 60 m² (oder gar 40 m², wie zunächst vorgesehen) diesfalls überhaupt möglich wäre. Eine teleologische Auslegung spricht somit dafür, dass die in Anhang 2 festgelegte maximale Grundfläche von 60 m² nur die eigentliche Gastronomiebaute, nicht aber den Sitzplatz (Terrasse/Pergola) umfasst.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass auch die Vertreter der Gemeinde X.___, die teilweise in den Gesetzgebungsprozess involviert waren (vgl. z.B. BF-Bel. 9), die 60 m² in diesem Sinn verstanden haben müssen (vgl. dazu auch BF-Bel. 16 S. 5). Es erscheint unwahrscheinlich, dass sie der Stimmbevölkerung ein Projekt vorlegen, vom dem sie wissen, dass es gegen das Baureglement verstösst, an dem sie selbst mitgearbeitet haben. Offenbar ging auch die Mehrheit der Stimmbevölkerung, die damals auch die BZR-Teilrevision gutgeheissen hatte, von der Zulässigkeit des Bauvorhabens aus, ansonsten sie dem entsprechenden Kredit nicht mit über 70 % zugestimmt hätte (BF-Bel. 17).

4.10

Eine Auslegung von Anhang 2 des BZR führt somit zum Schluss, dass auf dem Baugrundstück nur die eigentliche Gastronomiebaute eine Grundfläche von maximal 60 m² einhalten muss. Der Sitzplatz im Aussenbereich (Terrasse/Pergola) ist nicht hinzuzählen. Die davon abweichende Auslegung der Vorinstanz überzeugt nicht, sie steht im Widerspruch zu den Gesetzesmaterialien und dem Sinn und Zweck der Bestimmung.

Selbst wenn man – entgegen den vorstehenden Ausführungen – davon ausginge, auch die vorinstanzliche Auslegung sei sinnvoll, würde dies am Ergebnis nichts ändern. Die Auslegung der Gemeinde X.___ stellt zumindest eine sinnvolle und zweckmässige Interpretation ihres eigenen BZR dar. Ihr steht aufgrund der Gemeindeautonomie bei der Auslegung ihres kommunalen Rechts ein gewisser Spielraum zu (vgl. E. 4.5). Die Vorinstanz durfte die Auslegung der Gemeinde somit nicht durch ihre eigene Interpretation ersetzen, selbst wenn man auch diese für sinnvoll und zweckmässig halten würde.

Die Gastronomiebaute hält unbestrittenermassen eine Grundfläche von 60 m² ein (vgl. vi-VI1-6). Das Bauvorhaben verstösst somit nicht gegen Anhang 2 des BZR.

5.

5.1

Nachdem das Bauvorhaben die 60 m² gemäss Anhang 2 der BRZ einhält, kann damit die vorinstanzliche Aufhebung der Baubewilligung nicht begründet werden. Es bleibt somit zu prüfen, ob die übrigen vorinstanzlichen Rügen der Beschwerdegegner, welche die Vorinstanz verworfen hat, eine Aufhebung der Baubewilligung zu begründen vermögen.

5.2

5.2.1

Im Zentrum stand vor Vorinstanz (und schon im Einwendungsverfahren) die Rüge zum Gewässerraum. Die Beschwerdegegner behaupteten zusammengefasst, auf dem Baugrundstück sei kein bundesrechtskonformer Gewässerraum ausgeschieden worden. Es liege kein dicht überbautes Gebiet vor, der Hochwasserschutz sei nicht gewährleistet und es seien auch keine baulichen Gegebenheiten ersichtlich, die eine Anpassung des Gewässerraums bedingen würden. Der massgebende Gewässerraum bestimme sich folglich nach den Übergangsbestimmungen der GSchV und betrage 20 m. Der Bau komme somit im Gewässerraum zu liegen und sei nicht standortgebunden, weshalb die Baubewilligung zu verweigern sei (vi-BF1-A Rz. 7 ff.; vi-BF1-D Zu 2. ff.).

Auf diese Vorbringen verweisen die Beschwerdegegner im vorliegenden Verfahren. Sie bringen zudem erneut (wie schon in der vorinstanzlichen Eingabe vom 31. März 2025; vi-BF1-I S. 1 f.) vor, die Seeuferlinie als seeseitige Begrenzung des Gewässerraums könne nicht mit der Aussenkante der Quaimauer gleichgesetzt werden. Die Uferlinie befinde sich effektiv 6 m landeinwärts. Wie dem Ausführungsplan Schmutzwasserkanal vom 7. Januar 1976 entnommen werden könne, sei der ARA-Verbandskanal mit der darüberliegenden Auskragung auf Pfähle abgestützt und befinde sich somit auf Seegebiet. Auch dies belege, dass die Gemeinde X. im fraglichen Bereich einerseits keinen Gewässerraum ausgeschieden habe, andererseits die für die Ausscheidung des Gewässerraums massgebende Uferlinie effektiv 6 m landeinwärts liege. Zur bundesrechtskonformen Ausscheidung des Gewässerraums werde die Einholung eines Amtsberichts beim BAFU beantragt (amtl. Bel. 10 Zu 5.).

5.2.2

Die Vorinstanz verwarf diese beschwerdegegnerischen Rügen. Sie kam zum Schluss, der Gewässerraum für den fraglichen Bereich sei im ordentlichen Verfahren festgelegt und vom Regierungsrat genehmigt worden, es habe die Möglichkeit zur Einwendung bestanden. Im Baubewilligungsverfahren könne die Ausscheidung des Gewässerraums nicht mehr überprüft werden. Das Bauvorhaben halte den ausgeschiedenen Gewässerraum ein. Im Sinne einer Eventualbegründung führte die Vorinstanz aus, selbst wenn die Gewässerraumausscheidung noch überprüft werden könnte, wäre sie nicht zu beanstanden. Nachdem das Baugrundstück in dicht überbautem Gebiet liege und der Hochwasserschutz auch bei einer grösseren Dimensionierung des Gewässerraums nicht durch diesen gewährleistet sei, habe die Mindestbreite des Gewässerraums unterschritten werden dürfen (BF-Bel. 2 E. 2.4.4 f.).

5.2.3

Die Vorinstanz ging zu Recht davon aus, die Gemeinde X.____ habe die Gewässerräume gemäss GSchG und GSchV in der am 22. Mai 2017 beschlossenen und am 13. März 2018 vom Regierungsrat (betreffend die Gewässerräume) genehmigten Nutzungsplanungsrevision gültig und damit rechtsbeständig ausgeschieden (vgl. BF-Bel. 2 E. 2.4.3.3 f. und E. 2.4.4; vi-VI-B-25 ff.). Daraus zog sie den korrekten Schluss, die Übergangsbestimmungen zur Änderung der GSchV vom 3. Mai 2011 und die darin geregelten übergangsrechtlichen Gewässerräume seien nicht (mehr) anwendbar (Urteile des Bundesgerichts 1C_176/2024 vom 2. Juli 2025 E. 4.2; 1C_199/2023 vom 12. Mai 2025; 1C_282/2020 vom 10. Februar 2021 E. 3.1).

Eine Nichtigkeit des Nutzungsplans wird selbst von den Beschwerdegegnern nicht behauptet; sie liegt auch nicht vor (vgl. zu den Kriterien Urteil des Bundesgerichts 1C_62/2015 vom 9. November 2015 E. 3 m.w.H.).

Ebenso schlussfolgerte die Vorinstanz richtig, eine akzessorische Überprüfung des Gewässerraumes sei im vorliegenden Baubewilligungsverfahren nicht möglich. Eine solche wäre nur zulässig, wenn sich die Beschwerdegegner im Nutzungsplanverfahren noch nicht über die ihnen auferlegten Beschränkungen hätten Rechenschaft geben können und sie im damaligen Zeitpunkt keine Möglichkeit gehabt hätten, ihre Interessen zu verteidigen, oder wenn sich die tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse seit Annahme des Plans wesentlich geändert hätten (BGE 148 II 417 E. 3.3 m.w.H.; Urteil des Bundesgerichts 1C_62/2015 vom 9. November 2015 E. 4.2). Diese Voraussetzungen sind nicht erfüllt, sie werden von den Beschwerdegegnern nicht einmal behauptet. Die Beschwerdegegner hätten die in der kommunalen Nutzungsplanung verbindlich festgelegte Unterschreitung der gesetzlichen Mindestbreite des

Gewässerraums bereits zum Zeitpunkt seines Erlasses anfechten müssen. Für eine akzessorische Überprüfung dieses Nutzungsplans im Rahmen des vorliegenden Baubewilligungsverfahrens bleibt daher – wie die Vorinstanz richtig festgestellt hat – kein Raum (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_62/2015 vom 9. November 2015 E. 4.5).

5.2.4

Auch die vorinstanzliche Eventualbegründung ist nicht zu beanstanden. Die Vorinstanz kam zu Recht zum Schluss, eine Verringerung des Gewässerraums im Bereich des Baugrundstücks auf 10 cm sei gestützt auf Art. 41b Abs. 3 GSchV zulässig gewesen (BF-Bel. 2 E. 2.4.4.4 f.).

Die Vorinstanz ging richtigerweise davon aus, das Baugrundstück liege in «dicht überbautem Gebiet» im Sinne von Art. 41b Abs. 3 GSchV. Der fragliche Uferabschnitt des Vierwaldstättersees ist vom Parkplatz «Seeplatz» bis und mit dem Baugrundstück mit einem Quai und einer Ufermauer hart verbaut. Die seeabgewandte Seite des Quais ist dicht mit mehrheitlich Ein- und Mehrfamilienhäusern (Kernzone K12; Wohnzone W11 und W12) überbaut, Grünraum ist wenig vorhanden. Dorfauswärts neben dem Baugrundstück liegen mehrere private und teilweise bebaute Badeplätze in der Grünzone, bevor anschliessend eine öffentliche Wiese, ebenfalls in der Grünzone, folgt. Das Ufer des Vierwaldstättersees ist zwischen dem Seeplatz-Parkplatz und dem Baugrundstück dicht überbaut. Auch vom See aus betrachtet erscheint der fragliche Bereich dicht überbaut. Das Baugrundstück liegt noch im Hauptsiedlungsgebiet der Gemeinde X.____. Es ist somit von dicht überbautem Gebiet im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auszugehen (vgl. BGE 140 II 437 E. 5.3 f.; Urteil des Bundesgerichts 1C_490/2023 vom 1. November 2024 E. 2.4, je m.w.V.; Modulare Arbeitshilfe des BAFU zur Festlegung und Nutzung des Gewässerraums in der Schweiz, Version vom 26. Juli 2024, S 16 ff. m.w.H.).

Ebenso wenig zu beanstanden ist, dass die Vorinstanz gestützt auf eine Stellungnahme des Amtes für Wald und Naturgefahren (AWN) davon ausging, die Breite des Gewässerraums sei vorliegend für den Schutz vor Hochwasser nicht massgeblich, womit der Hochwasserschutz einer Verringerung des minimalen Gewässerraums nicht entgegenstehe. Auf die entsprechenden vorinstanzlichen Ausführungen kann verwiesen werden (BF-Bel. 2 E. 2.4.4.4 und vi-W1-A: Stellungnahme des AWN vom 21. Oktober 2024 im Verwaltungsbeschwerdeverfahren 2024.NWSTK.254 Ziff. 2.1).

Auch die Ausführungen der Vorinstanz zum reduzierten Gewässerraum von 10 cm sind nicht zu beanstanden; auf sie kann ebenfalls verwiesen werden (BF-Bel. 2 E. 2.4.4.4).

Somit wäre der im Bereich des Baugrundstücks ausgeschiedene Gewässerraum auch dann nicht zu beanstanden, wenn er im vorliegenden Verfahren noch überprüft werden könnte.

5.2.5

Den Beschwerdegegner kann auch nicht gefolgt werden, wenn sie im Verwaltungsgerichtsverfahren erneut geltend machen, die Gemeinde X.____ sei beim ARA-Schmutzwasserkanal von einer falschen Uferlinie ausgegangen und habe deshalb den Gewässerraum nicht bzw. falsch ausgeschieden (amtl. Bel. 10 Zu 5.).

Das Bundesgericht hatte sich in mehreren Entscheiden zur Frage zu äussern, wie die «Uferlinie» bestimmt wird. Bei einem bestehenden, hart verbauten Seeufer ist dieses die Uferlinie (CORDELIA CHRISTIANE BÄHR, Neun Jahre Gewässerraum – ein Rechtsprechungsbericht, URP 2020, S. 16, unter Verweis auf BGE 139 II 470 E. 4.5 und BGE 140 II 437 E. 2.3). Ansonsten gilt bei stehenden Gewässern wie dem Vierwaldstättersee die Begrenzungslinie, für deren Bestimmung zumeist der regelmässig wiederkehrende höchste Wasserstand herangezogen wird. Dabei wird den Kantonen ein gewisser Spielraum für die Berücksichtigung der jeweiligen Begebenheiten belassen (z.B. Jährlichkeiten des Wasserstandes, Oberkante der Böschung bei kleineren stehenden Gewässern) (Modulare Arbeitshilfe des BAFU zur Festlegung und Nutzung des Gewässerraums in der Schweiz, Version vom 26. Juli 2024, S. 24; CORDELIA CHRISTIANE BÄHR, Neun Jahre Gewässerraum – ein Rechtsprechungsbericht, URP 2020, S. 16 f.). Die Uferlinie des Vierwaldstättersees ergibt sich aus seiner horizontalen Begrenzung bei einem Wasserstand von 434.00 m.ü.M (Art. 43 Abs. 1 Gewässergesetz vom 12. Februar 2020 [GewG; NG 631.1]). Zur Bestimmung des Gewässerraums werden bei der Festlegung der Uferlinie entlang des Vierwaldstättersees Ein- und Auskragungen des Sees mit einer Längsausdehnung von höchstens 15 m nicht berücksichtigt (§ 8 Abs. 1 der Vollzugsverordnung zum Gewässergesetz vom 13. Oktober 2020 [GewV; NG 631.11]).

Selbst wenn die Festlegung des Gewässerraums im vorliegenden Verfahren noch überprüft werden könnte, bestünden keine Anhaltspunkte dafür, dass beim ARA-Schmutzwasserkanal von einer falschen Uferlinie ausgegangen wurde. Der Vierwaldstättersee ist im Bereich des Baugrundstücks hart verbaut. Nur schon deshalb durfte die Uferlinie mit der Quaimauer gleichgesetzt werden. Damit wurden die örtlichen Gegebenheiten berücksichtigt, was den Kantonen zusteht. Die festgelegte Uferlinie steht auch im Einklang mit den kantonalen Regelungen (insbesondere § 8 Abs. 1 GewV; vgl. zum Ganzen auch vi-W1-A: Stellungnahme des Amtes für Wald und Naturgefahren vom 10. September 2024 Rz. 4 ff.) und ist somit nicht zu beanstanden.

5.2.6

Auf die von den Beschwerdegegnern vor Vorinstanz und im vorliegenden Verfahren beantragte Einholung eines Amtsberichts des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) zur Ausscheidung des Gewässerraums kann verzichtet werden (vi-BF1-D Zu 3.; amtl. Bel. 10 Zu 5.).

Die Ausscheidung des Gewässerraums kann – wie zuvor dargelegt – im vorliegenden Verfahren nicht mehr überprüft werden, womit dazu auch kein Amtsbericht einzuholen ist.

Selbst wenn eine Überprüfung des ausgeschiedenen Gewässerraums noch zulässig wäre, wäre ein Amtsbericht des BAFU entbehrlich. Für die Festlegung des Gewässerraums sind die Kantone zuständig; wie sie dies tun, bestimmen sie im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben selbst (Urteil des Bundesgerichts 1C_243/2025 vom 31. Oktober 2025 E. 2.4 m.w.H.). Es ist nicht ersichtlich, inwiefern vorliegend ein Amtsbericht des BAFU erforderlich sein soll, um die Gewässerräume bundesrechtskonform festzulegen. Dies muss umso mehr gelten, nachdem die Vorinstanz eine Stellungnahme des Amtes für Wald und Naturgefahren (AWN), welches für den Wasserbau im Kanton Nidwalden zuständig ist (vgl. § 5 Abs. 1 GewV), aus einem anderen Verfahren (Beschwerdeverfahren 2024.NWSTK.254 gegen die Gesamtrevision der Nutzungsplanung der Gemeinde X.____ vom 10. September 2024; vi-W1-A) beigezogen hat. Darin äussert sich das AWN zu den auch vorliegend umstrittenen Fragen betreffend Gewässerraum in der Gemeinde X.____.

5.2.7

Die im kommunalen Nutzungsplanung verbindlich festgelegte Unterschreitung der gesetzlichen Mindestbreite des Gewässerraums im Bereich des Baugrundstücks (Grundstück Nr. __, GB X.____) kann im vorliegenden Baubewilligungsverfahren nicht mehr überprüft werden. Selbst wenn der Nutzungsplan noch überprüft werden könnte, wäre die Unterschreitung der Mindestbreite des Gewässerraums nicht zu beanstanden. Eine Verletzung dieses rechtsbeständig und korrekt festgelegten Gewässerraums durch das geplante Bauvorhaben wird von den Beschwerdegegnern nicht behauptet und ist auch nicht ersichtlich. Das Bauvorhaben hält den Gewässerraum und die weiteren gewässerschutzrechtlichen Vorgaben ein.

5.3

Vor Vorinstanz waren schliesslich die Ausnahmegewilligung zur Unterschreitung des Strassenabstandes (BF-Bel. 2 E. 5) und die Einhaltung der lärmschutzrechtlichen Vorgaben (BF-Bel. 2 E. 6) umstritten. Diese Rügen wurden von den Beschwerdegegnern im vorliegenden Verfahren nicht mehr vorgebracht. Die Vorinstanz hat sie mit jeweils überzeugender

Begründung, auf die vollumfänglich verwiesen kann, verworfen (vgl. zur Zulässigkeit eines solchen Verweises auf die vorinstanzliche Begründung: Urteile des Bundesgerichts 1C_373/2020 vom 16. Februar 2021 E. 3; 1C_57/2017 vom 22. Mai 2017 E. 2.5 ff., je m.w.V.). Auch daraus ergibt sich kein Grund, die Baubewilligung zu verweigern.

5.4

Die beschwerdegegnerischen Rügen gegen das Bauvorhaben der Beschwerdeführerin auf dem Baugrundstück Nr. __, GB X.__ erweisen sich allesamt als unbegründet. Die Vorinstanz hat die vom Gemeinderat X.__ erteilte Baubewilligung zu Unrecht aufgehoben. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist folglich gutzuheissen, der Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 563 vom 9. September 2025 aufzuheben und der Beschluss des Gemeinderates X.__ Nr. 174 vom 15. April 2024 wiederherzustellen.

6.

6.1

6.1.1

Nachdem die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gutgeheissen und der angefochtene Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 563 vom 9. September 2025 vollumfänglich aufgehoben wird, sind die Kosten des Verwaltungsbeschwerdeverfahrens (amtliche Kosten und Parteientschädigung, vgl. Art. 115 Abs. 1 VRG) vor dem Regierungsrat neu zu regeln.

6.1.2

Im verwaltungsinternen Rechtsmittelverfahren richtet sich die Erhebung der amtlichen Kosten unter Vorbehalt der Kostentragung nach der Gebührengesetzgebung (Art. 116 Abs. 2 Satz 1 VRG). Die Spruchgebühr im Rechtsmittelverfahren beträgt Fr. 100.– bis Fr. 5'000.– (§ A1-0 Tarif-Nr. 0.1.2 des Anhangs zur GebV [NG 265.51]). Sie wird nach dem massgeblichen Aufwand sowie nach den Grundsätzen der Äquivalenz und der Rechtsgleichheit festgelegt (Art. 10 Abs. 1 GebG [NG 265.5]). Eine Partei hat die amtlichen Kosten im Rechtsmittelverfahren zu tragen, wenn sie unterliegt (Art. 122 Abs. 1 VRG).

Die amtlichen Kosten für das Verwaltungsbeschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat werden auf Fr. 2'000.– (inkl. Auslagen) festgesetzt. Die Beschwerdegegner hätten bereits im Verwaltungsbeschwerdeverfahren unterliegen sollen. Demnach sind ihnen die amtlichen Kosten des Verwaltungsbeschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.– in solidarischer Haftbarkeit aufzuerlegen.

6.1.3

Die Festlegung der Parteientschädigung im verwaltungsinternen Rechtsmittelverfahren richtet sich nach der Gesetzgebung über die Prozesskosten (Art. 116 Abs. 2 VRG). Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei ist eine angemessene Entschädigung zu Lasten der unterliegenden Partei zuzuerkennen (Art. 123 Abs. 2 VRG). Den am Verfahren beteiligten Gemeinwesen wird in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen (Art. 123 Abs. 4 VRG). Von dieser Regel kann abgewichen werden, wenn das Gemeinwesen als Bauherrin auftritt und insoweit mit einer privaten Bauherrschaft vergleichbar ist (Urteile des Bundesgerichts 1C_299/2009 vom 12. Januar 2010 E. 4; 1P.207/2001 vom 21. Juni 2001 E. 3e).

Die obsiegende, anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin tritt in der vorliegenden Sache nicht hoheitlich, sondern als Bauherrin – vergleichbar mit einer privaten Bauherrschaft – auf (vgl. dazu auch E. 1.2). Es ist nicht einzusehen, weshalb Personen, die sich gegen öffentliche Bauten wehren, nicht dasselbe Kostenrisiko tragen sollten, wie solche, welche sich gegen private Bauten zur Wehr setzen. Sodann ist das Vermögen der Gemeinde (und damit indirekt der Steuerzahler) nicht weniger schutzwürdig als dasjenige Privater. Folglich ist der anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin für das Verwaltungsbeschwerde- und Verwaltungsgerichtsverfahren eine Parteientschädigung zuzusprechen.

Der beschwerdeführerische Rechtsvertreter machte im vorinstanzlichen Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 3'428.95 (Honorar Fr. 3'143.50 [11.17 Stunden à Fr. 280.–; 0.17 Stunden à Fr. 100.–]; Auslagen Fr. 28.50 [E-Mail; Kopien]) geltend (vi-VI1-D-1). Das beantragte Honorar liegt im für das verwaltungsinterne Rechtsmittelverfahren anwendbaren Honorarrahmen von Fr. 400.– bis Fr. 6'000.– (vgl. Art. 46 Abs. 1 PKoG [NG 261.2]). Die anwaltlichen Leistungen über Fr. 3'127.60 (11.17 Stunden à Fr. 280.–) sind angemessen und zu entschädigen (vgl. Art. 32 Abs. 1 PKoG und Art. 33 Abs. 1 PKoG). Nicht zu entschädigen sind hingegen die Sekretariatsarbeiten (0.17 Stunde à Fr. 100.–), sie sind im Anwaltstarif enthalten (Art. 32 Abs. 1 PKoG e contrario). Die geltend gemachten Auslagen sind ebenfalls nicht zu entschädigen. E-Mails stellen keine zu entschädigenden Auslagen dar (vgl. Art. 52 f. PKoG). Kopien sind nur dann zu entschädigen, wenn es sich um Kopien von Akten handelt, von denen der Rechtsvertreter kein Doppel vom Gericht oder der Gegenpartei erhält (vgl. Art. 53 PKoG). Es ist weder dargetan noch ersichtlich, dass dies vorliegend der Fall war. Somit haben die Beschwerdegegner der Beschwerdeführerin für das Verwaltungsbeschwerdeverfahren eine Parteientschädigung von Fr. 3'127.60 (Honorar 11.17 Stunden à Fr. 280.–) zu bezahlen, in solidarischer Haftbarkeit.

6.2

6.2.1

Für das Verwaltungsgerichtsverfahren vor dem Verwaltungsgericht als Kollegialgericht beträgt die Gebühr Fr. 100.– bis Fr. 7'000.– (Art. 17 Abs. 1 PKoG [NG 261.2]). Sie bemisst sich innerhalb dieses Rahmens 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). Die Sache ist für die Beschwerdeführerin wirtschaftlich bedeutend, bei einem Bauabschlag würden massgebliche Mehrkosten anfallen. In Schwierigkeit und Umfang war dieses Verfahren mindestens durchschnittlich. Es rechtfertigt sich angesichts dieser Umstände, die Gerichtsgebühr auf Fr. 4'000.– (inkl. Auslagen) festzusetzen.

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten von den unterliegenden Beschwerdegegnern in solidarischer Haftbarkeit zu tragen (Art. 122 Abs. 1 VRG). Sie werden mit dem von der Beschwerdeführerin geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– verrechnet (vgl. amtl. Bel. 2 f.) und sind in diesem Umfang bezahlt. Die Beschwerdegegner werden angewiesen, der Gerichtskasse Nidwalden innert 30 Tagen nach Rechtskraft des vorliegenden Entscheids die Restanz von Fr. 2'000.– zu bezahlen. Zudem haben sie der Beschwerdeführerin intern und direkt Fr. 2'000.– zu bezahlen.

6.2.2

Auch für das Verwaltungsgerichtsverfahren steht der obsiegenden, anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung zu (vgl. Art. 123 Abs. 2 und 4 VRG und E. 3.2.3).

Im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht als Kollegialgericht beträgt das ordentliche Honorar Fr. 400.– bis Fr. 6'000.– (Art. 47 Abs. 2 VRG). Der beschwerdeführerische Rechtsvertreter beantragte für das Verwaltungsgerichtsverfahren eine Entschädigung von Fr. 8'016.65 (Honorar Fr. 7'083.45 [24.58 Stunden à Fr. 280.–; 1.33 Stunden à Fr. 150.–]; Auslagen Fr. 332.50 [E-Mail; Kopien; Telefongebühr]) (amtl. Bel. 18). Auch hier gilt, dass die Sekretariatsarbeiten (1.33 Stunden à Fr. 150.–) im Anwaltstarif enthalten und nicht (zusätzlich) zu entschädigen sind (Art. 32 Abs. 1 PKoG e contrario; vgl. E. 6.1.3). Das beantragte Honorar für die Anwaltstätigkeit von Fr. 6'882.40 (24.58 Stunden à Fr. 280.–) liegt über dem ordentlichen Honorarrahmen (vgl. Art. 47 Abs. 2 PKoG). Gründe für dessen Überschreitung (vgl. Art. 50 VRG) werden nicht geltend gemacht und sind auch nicht ersichtlich. Das Honorar wird deshalb auf

Fr. 6'000.– gekürzt. Es ist angemessen, das Honorar am obersten Rand des ordentlichen Honorarrahmens festzusetzen. Es war für den beschwerdeführerischen Rechtsvertreter aufwendig, die Entstehungsgeschichte der «60 m²» aufzuzeigen. Überdies beantragten auch die beschwerdegegnerischen Rechtsvertreter ein Honorar in ähnlichem Umfang (22.5 Stunden à Fr. 250.– = Fr. 5'625.–; vgl. amtl. Bel. 17), obwohl ihnen die deutlich weniger aufwendige Aufgabe zukam, den angefochtenen Entscheid zu verteidigen. Nicht zu entschädigen sind die geltend gemachten Auslagen. E-Mails und Telefongebühren stellen keine zu entschädigenden Auslagen dar (vgl. Art. 52 f. PKoG); Kopien nur dann, wenn sie anfallen, weil der Rechtsvertreter kein Doppel vom Gericht oder der Gegenpartei erhält, was hier weder dargetan noch ersichtlich ist (Art. 53 Abs. 1 PKoG).

Demnach haben die Beschwerdegegner der Beschwerdeführerin für das Verwaltungsgerichtsverfahren in solidarischer Haftbarkeit eine Parteientschädigung von Fr. 6'000.– zu bezahlen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 563 vom 9. September 2025 wird aufgehoben und der Beschluss des Gemeinderates X. __ Nr. 174 vom 15. April 2024 wiederhergestellt.

2.
 - 2.1 Die amtlichen Kosten für das vorinstanzliche Verwaltungsbeschwerdeverfahren werden auf Fr. 2'000.– festgesetzt und den Beschwerdegegnern in solidarischer Haftbarkeit auferlegt.

 Die Beschwerdegegner sind verpflichtet, diese amtlichen Kosten binnen 30 Tagen nach Rechtskraft dieses Entscheids auf das Konto IBAN CH12 0900 0000 6001 2525 3, Kanton Nidwalden, Finanzverwaltung, Bahnhofplatz 3, 6371 Stans, zu überweisen. Als Zahlungszweck ist die Nummer des Regierungsratsbeschlusses (RRB Nr. 563) zu vermerken. Es erfolgt keine separate Rechnungsstellung.
 - 2.2 Die Beschwerdegegner haben der Beschwerdeführerin für das vorinstanzliche Verwaltungsbeschwerdeverfahren in solidarischer Haftbarkeit eine Parteientschädigung von Fr. 3'127.60 zu bezahlen.

3.
 - 3.1 Die Gerichtskosten des Verwaltungsgerichtsverfahrens werden auf Fr. 4'000.– festgesetzt und den Beschwerdegegnern in solidarischer Haftbarkeit auferlegt. Sie werden mit dem von der Beschwerdeführerin geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– verrechnet und sind in diesem Umfang bezahlt. Die Beschwerdegegner werden angewiesen, der Gerichtskasse Nidwalden innert 30 Tagen nach Rechtskraft des vorliegenden Entscheids die Restanz von Fr. 2'000.– zu bezahlen. Zudem haben sie der Beschwerdeführerin intern und direkt Fr. 2'000.– zu bezahlen.
 - 3.2 Die Beschwerdegegner haben der Beschwerdeführerin für das Verwaltungsgerichtsverfahren in solidarischer Haftbarkeit eine Parteientschädigung von Fr. 6'000.– zu bezahlen.

4. [Zustellung].

Stans, 23. Februar 2026

VERWALTUNGSGERICHT NIDWALDEN

Verwaltungsabteilung

Die Präsidentin

lic. iur. Livia Zimmermann

Der Gerichtsschreiber

MLaw Reto Rickenbacher

Versand: _____

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Zustellung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden (Art. 82 ff. i.V.m. Art. 90 ff. BGG; SR 173.110). Bei Vor- und Zwischenentscheiden ist die Beschwerde nur unter den Voraussetzungen von Art. 92 f. BGG zulässig. 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.