



<b>Fall-Nr.:</b>	24-2525
<b>Stelle:</b>	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
<b>Instanz:</b>	Bau- und Umweltdepartement
<b>Publikationsdatum:</b>	25.08.2025
<b>Entscheiddatum:</b>	06.05.2025

## **BUDE 2025 Nr. 033**

**Baurecht, Art. 15a RPG, Art. 8 Abs. 1 und Art. 9 PBG. Nach Art. 8 Abs. 1 PBG trifft die politische Gemeinde die erforderlichen Massnahmen zur Sicherstellung der Verfügbarkeit des Bodens als Bauland. Wenn es das öffentliche Interesse rechtfertigt, kann sie namentlich gemäss Art. 8 Abs. 2 Bst. c PBG den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern eine Frist von wenigstens fünf Jahren für die Überbauung ihres Grundstücks ansetzen und bei unbenütztem Ablauf die Zonenzuweisung ändern oder das gesetzliche Kaufsrecht nach Art. 9 dieses Erlasses ausüben. Art. 9 PBG konkretisiert das gesetzliche Kaufsrecht. Die Ansetzung einer Überbauungsfrist und die Androhung der Ausübung des gesetzlichen Kaufsrechts im Unterlassungsfall stellen einen Eingriff in die Eigentumsgarantie dar. Unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV sind Eingriffe in die Eigentumsgarantie zulässig. Entsprechend bedürfen Eingriffe in die Eigentumsgarantie einer gesetzlichen Grundlage und eines öffentlichen Interesses und müssen sie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahren (Erw. 2). Vorliegend besteht ein öffentliches Interesse an der Bebauung des rekurrentischen Grundstücks und mithin an der Ansetzung der Überbauungsfrist (Erw. 3). Weitergehend wird mit der Ansetzung der Überbauungsfrist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt (Erw. 4). Abweisung des Rekurses.**

BUDE 2025 Nr. 33 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



24-2525

## **Entscheid Nr. 33/2025 vom 6. Mai 2025**

---

Rekurrent

**A.**\_\_\_\_,  
vertreten durch Dr.iur. Corina Caluori, Rechtsanwältin,  
Masanserstrasse 136, 7000 Chur

gegen

---

Vorinstanz

**Gemeinderat Z.**\_\_\_\_ (Entscheid vom 21. März 2024)

---

Betreff

Ansetzung Überbauungsfrist



## Sachverhalt

### A.

a) A.\_\_\_\_, O.\_\_\_\_, ist Eigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.\_\_\_\_. Es wird über die B.\_\_\_\_, eine Gemeindestrasse 3. Klasse, erschlossen. Das Grundstück hat eine Fläche von rund 889 m<sup>2</sup> und liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.\_\_\_\_ vom 29. Mai 2012 in der Wohn-Gewerbezone WG2. Es ist unüberbaut.

[...]

(Ausschnitt Zonenplan kommunale Darstellung Gde überlagert von Strassenklassierung Gde; Quelle: Geoportal)

b) Das Grundstück Nr. 001 befindet sich im Ortsteil Y.\_\_\_\_ und grenzt nordöstlich unmittelbar an den C.\_\_\_\_. Der Bahnhof Y.\_\_\_\_ ist rund 250 m (Luftlinie) entfernt. Gleich nördlich ist das Fährterminal Y.\_\_\_\_ Ost. Mit der südlich vorbeiführenden D.\_\_\_\_, einer Kantonsstrasse, sowie der E.\_\_\_\_ besteht Anschluss an das übergeordnete Strassennetz.

[...]

(Ausschnitt Orthofoto überlagert von Strassenklassierung Gade; Quelle: Geoportal)

c) Im Baulinienplan Y.\_\_\_\_ vom 18. November 2016 wurde beim C.\_\_\_\_ der Gewässerraum nach Art. 41b der eidgenössischen Gewässerschutzverordnung (SR 814.201; abgekürzt GSchV) festgelegt. 419 m<sup>2</sup> von 889 m<sup>2</sup> des Grundstücks Nr. 001 befinden sich innerhalb des Gewässerraums.

[...]

(Ausschnitt Gewässerraum Grundlagenkarte Kt; Quelle: Geoportal)

### B.

a) Mit Schreiben vom 3. Oktober 2023 gewährte der Gemeinderat Z.\_\_\_\_ A.\_\_\_\_ das rechtliche Gehör zur geplanten Überbauungsfrist von fünf Jahren sowie zur Ausübung des gesetzlichen Kaufrechts im Unterlassungsfall betreffend das Grundstück Nr. 001. Im Weiteren wies der Gemeinderat A.\_\_\_\_ darauf hin, dass es anstelle der Ansetzung einer Überbauungsfrist mittels anfechtbarer Verfügung auch möglich sei, mit der Gemeinde vertraglich eine Frist für die Überbauung des Grundstücks zu vereinbaren und der Gemeinde für den Fall der Nichteinhaltung der Frist ein übertragbares Kaufrecht einzuräumen.

b) Mit Stellungnahme vom 31. Oktober 2023 ersuchte A.\_\_\_\_, vertreten durch Dr.iur. Corina Caluori, Rechtsanwältin, Chur, um Verzicht auf die angekündigte Massnahme. Das erschlossene und baureife Grundstück werde so bald verfügbar, als es die Marktsituation erfordere. Es bestehe kein Anlass zu staatlichem Handeln.



c) Mit Verfügung vom 21. März 2024 setzte der Gemeinderat Z.\_\_\_\_ A.\_\_\_\_ eine Überbauungsfrist von fünf Jahren ab Rechtskraft dieses Entscheids an, um auf dem Grundstück Nr. 001 eine Baute mittlerer Grösse zu realisieren. Bei unbenütztem Ablauf der Überbauungsfrist könne der Gemeinderat das gesetzliche Kaufsrecht ausüben.

Zur Begründung wird ausgeführt, das eidgenössische Raumplanungsgesetz (SR 700; abgekürzt RPG) verpflichte die Planungsbehörden dazu, die verdichtete Nutzung und optimale Entwicklung von noch unüberbauten oder unternutzten Flächen in den rechtskräftigen Bauzonen bzw. im bestehenden Siedlungsgebiet zu fördern. Die politische Gemeinde treffe nach Art. 8 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) die erforderlichen Massnahmen zur Sicherstellung der Verfügbarkeit des Bodens als Bauland. Sie könne, wenn es das öffentliche Interesse rechtfertige, den Grundeigentümerinnen oder Grundeigentümern eine Frist für die Überbauung ihres Grundstücks ansetzen und bei unbenutztem Ablauf die Zonenzuweisung ändern oder das gesetzliche Kaufsrecht nach Art. 9 PBG ausüben. Das Grundstück Nr. 001 sei schon seit über zehn Jahren einer Bauzone zugewiesen und die Groberschliessung bestehe ebenfalls seit mehr als zehn Jahren. Zudem sei das öffentliche Interesse an der Ansetzung einer Überbauungsfrist gegeben. Ein solches bestehe insbesondere bei einem ungenügenden Angebot an Bauland oder wenn ein bestimmter Standort aufgrund seiner siedlungsstrategischen Bedeutung der Bebauung zugeführt werden soll. Das Grundstück Nr. 001 sei eine der besten eingezonten, jedoch noch nicht überbauten Lagen am C.\_\_\_\_ mit direktem Seeanstoss und unverbaubarer Sicht auf den C.\_\_\_\_ und die Berge. Der Ortsteil Y.\_\_\_\_ verfüge über sehr gute Anbindungen an den öffentlichen Verkehr und eine sehr gute Erschliessung für den motorisierten Individualverkehr. Bei den noch nicht überbauten Grundstücken an der B.\_\_\_\_ handle es sich um die einzigen einer Bauzone zugewiesenen, jedoch noch nicht überbauten Grundstücke im Gebiet nördlich der Bahngleise in Y.\_\_\_\_. Eine ähnlich attraktive Lage finde sich in Y.\_\_\_\_ ansonsten nirgends mehr. Auch in den am C.\_\_\_\_ gelegenen Ortsteilen F.\_\_\_\_ und G.\_\_\_\_ seien keine eingezonten, aber unbebauten Grundstücke mit einer vergleichbaren Qualität mehr vorhanden. Die übrigen Baulandreserven in der Gemeinde befänden sich grösstenteils hangaufwärts, zumeist in steilen und damit schwieriger überbaubaren Lagen. Sie seien schlechter erschlossen als die Baulandreserven an der B.\_\_\_\_. Es bestehe ein Mangel an verfügbaren Grundstücken an attraktiver Lage am C.\_\_\_\_ in Y.\_\_\_\_. Aufgrund der speziellen geografischen Situation in Y.\_\_\_\_ gebe es keine anderen vergleichbaren Grundstücke in Y.\_\_\_\_, welche zuerst überbaut werden könnten. Die Verhinderung einer Baulandhortung an dieser Lage und damit die Ansetzung einer Überbauungsfrist entspreche einem hohen öffentlichen Interesse. Die Ansetzung einer Überbauungsfrist sei geeignet und erforderlich, um das Grundstück einer bestimmungsgemässen Überbauung zuzuführen. Ein milderer Mittel sei nicht möglich, da A.\_\_\_\_ zum Ausdruck bringe, dass er nicht beabsichtige, das Grundstück zeitnah freiwillig seiner bestimmungsgemässen Nutzung zuzuführen. Vielmehr deuteten die Ausführungen darauf hin, dass er auf



weitere Steigerungen des Bodenpreises hoffe. Auch die Zumutbarkeit des Eingriffs sei gegeben. Er könne das Grundstück entweder überbauen und so bestimmungsgemäss nutzen oder er werde bei der Ausübung des gesetzlichen Kaufsrechts zum Verkehrswert entschädigt.

Im Kanton St.Gallen existiere keine verbindliche Mindestausnützung. Die Grundsätze der inneren Verdichtung und der haushälterischen Nutzung des Bodens gebieten es jedoch, mindestens eine Baute mittlerer Grösse zu realisieren. Die unerwünschte Baulandhortung soll auf ein Minimum beschränkt werden. Deshalb sei die Ansetzung der Minimalfrist von fünf Jahren erforderlich.

### C.

Gegen diesen Beschluss erhob A.\_\_\_\_ durch seine Rechtsvertreterin mit Eingabe vom 8. April 2024 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Es werden folgende Anträge gestellt:

1. Die Verfügung sei vollständig aufzuheben.
2. Eventualiter sei die Überbauungsfrist für das Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.\_\_\_\_, B.\_\_\_\_, Y.\_\_\_\_, zu verlängern und zwar auf fünfzehn Jahre ab Rechtskraft des Entscheids.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Rekursgegnerin.

Zur Begründung wird geltend gemacht, das Vorliegen der Voraussetzungen für einen Eingriff in die Eigentumsgarantie nach Art. 26 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) werde bestritten. Für den Eingriff in die Eigentumsgarantie bedürfe es eines öffentlichen Interesses. In der angefochtenen Verfügung fehle jeglicher Hinweis darauf, dass ein ungenügendes Angebot an Bauland in der Gemeinde Z.\_\_\_\_ und den angrenzenden Gemeinden bestehe. Solches sei auch nicht erkennbar. Vielmehr werde in der angefochtenen Verfügung ausgeführt, dass es in der Gemeinde viele unüberbaute Grundstücke gebe. Da für diese anderen unüberbauten Grundstücke keine Überbauungspflicht angeordnet werde, werde das Rechtsgleichheitsgebot verletzt. Die Vorinstanz zeige nicht auf, weshalb eine Überbauung an diesem bestimmten Ort notwendig sei. Sie begründe die Notwendigkeit lediglich mit der privilegierten Lage. Die Verfügung schweige aber darüber, inwiefern die Lagequalität aus öffentlichen Gründen relevant sein soll. Es gebe keine siedlungsspezifischen Besonderheiten, beispielsweise eine Zentrumsfunktion oder die Möglichkeit zur Erweiterung einer angrenzenden Überbauung oder eine Quartierentwicklung. Die Lagequalität stelle jedenfalls kein öffentliches Interesse dar. Die Vorinstanz lege nicht dar, weshalb es für die Erfüllung des übergeordneten Ziels, nämlich der Konzentration und Verdichtung der Siedlungsfläche, notwendig sein soll, gerade sein Grundstück zu überbauen. Solche Gründe seien auch nicht ersichtlich. Das Argument, die übrigen Baulandreserven hätten eine weniger attraktive Lage, vermöge nicht zu überzeugen. Aus dem öffentlichen Überbauungsinteresse bzw. aus



dem Ziel der Konzentration und Verdichtung der Siedlungsfläche lasse sich in keiner Weise ein öffentliches Interesse an der Überbauungspflicht seines Grundstücks ableiten. Ferner sei die Verhältnismässigkeit der Massnahme nicht gegeben. In der vorinstanzlichen Verfügung werde übersehen, dass vorliegend nicht die bestimmungsgemässe Überbauung seines Grundstücks innert fünf Jahren das zu erfüllende Interesse sein kann. Das Ziel von Mobilisierungsmassnahmen bestehe darin, bei Bedarf an Bauland die Siedlungsflächen zu konzentrieren und zu verdichten, um eine fortschreitende Zersiedelung durch Neueinzonungen zu vermeiden. Das verlange eine ganzheitliche Betrachtungsweise des gesamten Siedlungsgebiets. Die Anordnung einer Überbauungsfrist für ein 889 m<sup>2</sup> grosses Grundstück vermöge dieses Ziel von vornherein nicht zu erreichen und sei damit ungeeignet. Die Massnahme sei überdies nicht erforderlich. Der bestehende Baulandbedarf in der Gemeinde werde entsprechend seiner Nachfrage gedeckt. Gegenteiliges mache die Vorinstanz nicht geltend. Unzutreffend sei die Behauptung, er habe zum Ausdruck gebracht, dass er nicht beabsichtige, das Grundstück zeitnah freiwillig seiner bestimmungsgemässen Nutzung zuzuführen. Damit werde ihm implizit eine verpönte Baulandhortung zwecks Spekulation vorgeworfen. Vielmehr habe er in seiner Stellungnahme bestätigt, dass das Grundstück überbaut werde, sobald es die Marktsituation erlaube, mithin eine konkrete Nutzungsabsicht und Nachfrage bestehe. Weitergehend sei die Massnahme nicht zumutbar. Der Verkauf und die Planung eines Projekts benötigten Zeit. Es gebe derzeit weder konkrete Überbauungs- und Nutzungsvorstellungen, keine Interessenten und kein Projekt und folglich auch keine Finanzierung. Die Einhaltung der Überbauungsfrist wäre mit erheblichem Wertverlust und nur durch Realisierung eines Baus ohne bedürfnisgerechtes Nutzungskonzept möglich. Gefördert würde damit ein Bau auf Vorrat ohne konkrete Nutzungsvorstellung und Nachfrage. Dies sei nicht im öffentlichen Interesse und für ihn nicht zumutbar. Darüber hinaus bestehe kein Erfordernis zur Ansetzung der Minimalfrist von fünf Jahren. Gemäss Bundesrecht müsse selbst dann, wenn eine Bauverpflichtung zulässig und verhältnismässig sei, eine angemessene Frist zur baulichen Nutzung verbleiben. Vorliegend bestehe weder eine unmittelbar aktuelle Nachfrage noch eine konkrete Nutzungsidee oder ein konkretes Projekt. Die Minimalfrist von fünf Jahren sei zu kurz und wäre auf 15 Jahre zu verlängern.

#### **D.**

a) Mit Vernehmlassung vom 7. Juni 2024 beantragt die Vorinstanz die Abweisung des Rekurses. Zur Begründung wird geltend gemacht, der Rekurrent übersehe mit seiner Argumentation die Besonderheit des Siedlungsgebiets der Gemeinde. Mit Ausnahme des nur per Schiff oder zu Fuss erreichbaren H.\_\_\_\_ liege fast das gesamte Siedlungsgebiet während Wochen oder sogar Monaten im Dauerschatten. Je weiter südwärts bzw. hangaufwärts desto ausgeprägter werde die Schattenproblematik. Lediglich die Gebiete nördlich der Bahnlinie in Y.\_\_\_\_ und F.\_\_\_\_ seien auch im Winter ausreichend besonnt. Die Grundstücke an der B.\_\_\_\_ seien die einzigen einer Bauzone zugewiesenen



aber noch nicht bestimmungsgemäss überbauten Grundstücke nördlich der Bahnlinie. Dazu komme die sehr gute Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr in Gehdistanz zum Bahnhof, zur Bushaltestelle und zur Schifffanlegestelle. Für den motorisierten Individualverkehr sei die Erschliessung angesichts der Nähe zur D.\_\_\_\_ und zum Autobahnanschluss gut. Hinzu komme die unverbaubare Sicht auf den C.\_\_\_\_ und die I.\_\_\_\_. Die noch unbebauten Grundstücke an der B.\_\_\_\_ zeichneten sich durch eine für die Gemeinde ausserordentliche Lagequalität aus. Weiter plane die Gemeinde für den Ortsteil Y.\_\_\_\_ eine Zentrumsentwicklung zwecks Innenentwicklung und Verdichtung. Die Grundstücke an der B.\_\_\_\_ seien davon zwar nicht direkt betroffen. Entscheidend sei jedoch, dass der Ortsteil Y.\_\_\_\_ sich entwickeln soll. Somit sei ein öffentliches Interesse an der Ansetzung einer Überbauungsfrist gegeben. Auch die Verhältnismässigkeit sei zu bejahen. Die Ansetzung der Frist stelle ein geeignetes und erforderliches Mittel dar, die Überbauung des Grundstücks innert nützlicher Frist zu erreichen. Andere, insbesondere fiskalische Mittel, stelle das PBG nicht zur Verfügung, zumal der Rekurrent nicht zum Abschluss eines verwaltungsrechtlichen Vertrags bereit gewesen sei. Die angesetzte Frist von fünf Jahren reiche für die Überbauung aus, zumal vor Ausübung des Kaufrechts noch eine Nachfrist von zwei Jahren angesetzt werden müsse.

**b)** Mit Amtsbericht vom 22. Juli 2024 führt das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) aus, gemäss Art. 15 RPG seien die Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf von 15 Jahren entsprechen würden. Die Gemeinde Z.\_\_\_\_ verfüge über grössere unbebaute und unternutzte Flächen. Der zu erwartende Bevölkerungsanstieg könne durch die Innenentwicklung aufgenommen und im Planungshorizont von 15 Jahren in der bestehenden Bauzone gedeckt werden. Die Gemeinde könne somit keine neuen Flächen für Wohn- und Mischzonen festlegen. Flächengleiche Verschiebungen von Wohn- und Mischzonen ohne Vergrösserung der kapazitätsrelevanten Bauzonen seien jedoch möglich. Mit dem bestehenden bzw. künftigen Zonenplan bestehe ein ausreichendes Angebot an Bauland, vorausgesetzt die Fläche werde innert den nächsten 15 Jahren tatsächlich einer baulichen Nutzung zugeführt. Die Gemeinde setze in ihrer aktuell laufenden Ortsplanungsrevision auf eine Strategie der Siedlungsentwicklung nach innen. Das Areal J.\_\_\_\_ sei im Richtplanentwurf als Weiterentwicklungs-Gebiet Y.\_\_\_\_ bezeichnet. Gemäss Beschluss soll für dieses Gebiet in einem kurz-/mittelfristigen Zeithorizont eine Wohnnutzung mit mittlerer bis erhöhter Dichte festgelegt werden. Die Gemeinde habe weiter beschlossen, in diesem prioritären Gebiet geeignete Massnahmen zur Mobilisierung von nicht überbautem Bauland sowie zur Nutzung von Kapazitätsreserven im Bestand zu ergreifen. Laut Zonenplanentwurf soll das Grundstück in der Bauzone belassen und der Wohnzone W11 zugewiesen werden. Das Grundstück sei seit dem Jahr 1993 in der Bauzone. Ihres Wissens sei innert der letzten 30 Jahre nie ein Baugesuch für die Erstellung eines Gebäudes eingereicht worden. Aus planerischer Sicht sei diese Situation als klassischer Fall einer Baulandhortung zu werten. Aus raumplanerischer



Sicht sollte sich die Entwicklung der Gemeinde hauptsächlich auf die Ortsteile Y.\_\_\_\_, F.\_\_\_\_/Z.\_\_\_\_ und G.\_\_\_\_ konzentrieren. Im Gebiet K.\_\_\_\_ (L.\_\_\_\_ und M.\_\_\_\_) oder in H.\_\_\_\_ sei aufgrund des sehr hohen Anteils an Zweitwohnungen sowie der Zugänglichkeit keine vergleichbare Entwicklung zu erwarten. Von den 13 für eine Reduktion bzw. Verlegung in Frage kommenden Potentialflächen lägen acht in L.\_\_\_\_ und drei in H.\_\_\_\_. Diese Entwicklungsstrategie entspreche dem Grundsatz, dass Bauzonen an Orten mit guter Infrastruktur zu konzentrieren seien. Zudem könne die Zweitwohnungsthematik entschärft werden. Verbleibe das fragliche Grundstücke in der Bauzone, liege es im öffentlichen Interesse, das Grundstück seiner bestimmungsgemässen Nutzung und Überbauung zuzuführen und so dem Rahmennutzungsplan zum Durchbruch zu verhelfen. Auch wenn der Kanton keine Mindestdichte kenne, so hätten der Kanton und die Gemeinde dafür zu sorgen, dass der Boden haushälterisch genutzt werde. Insofern sei eine angemessene Überbauung des Grundstücks Nr. 001 erforderlich, welche nicht zu einer weiteren ungenügend genutzten Fläche in der Bauzone und damit zu weiteren Mobilisierungsmassnahmen führen würde.

**c)** Mit Schreiben vom 15. August 2024 teilt der Rekurrent mit, dass am Rekurs vollumfänglich festgehalten und auf eine weitere Stellungnahme verzichtet werde.

#### **E.**

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

## **Erwägungen**

### **1.**

**1.1** Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43<sup>bis</sup> des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

**1.2** Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

### **2.**

Im PBG, das seit 1. Oktober 2017 in Kraft ist, wurden in Art. 8 und 9 PBG die möglichen Massnahmen zur Baulandmobilisierung festgesetzt (Gesetzgebungsauftrag gemäss Art. 15a Abs. 2 RPG). Die beiden Bestimmungen sind unmittelbar anwendbar und bedürfen nicht zuerst einer Umsetzung in der kommunalen Nutzungsplanung (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/II/1). Nach Art. 8 Abs. 1 PBG trifft die politische Gemeinde die erforderlichen Massnahmen zur Sicherstellung der Verfügbarkeit des Bodens als Bauland. Wenn es



das öffentliche Interesse rechtfertigt, kann sie namentlich gemäss Art. 8 Abs. 2 Bst. c PBG den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern eine Frist von wenigstens fünf Jahren für die Überbauung ihres Grundstücks ansetzen und bei unbenütztem Ablauf die Zonenzuweisung ändern oder das gesetzliche Kaufrecht nach Art. 9 dieses Erlasses ausüben. Art. 9 PBG konkretisiert das gesetzliche Kaufrecht (vgl. C. BERNET, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz, Basel 2020, Art. 8-10 N 20). Es ist unstrittig, dass die Ansetzung einer Überbauungsfrist und die Androhung der Ausübung des gesetzlichen Kaufrechts im Unterlassungsfall einen Eingriff in die Eigentumsgarantie darstellen. Die Eigentumsgarantie gilt indes nicht absolut. Unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV sind Eingriffe in die Eigentumsgarantie zulässig. Entsprechend bedürfen Eingriffe in die Eigentumsgarantie einer gesetzlichen Grundlage und eines öffentlichen Interesses und müssen sie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahren (AEMISEGGER/KISSLING, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Art. 15a N 9; vgl. dazu im Einzelnen nachfolgend; zum Hintergrund der Bestimmungen gegen die Baulandhortung siehe L. BÜCHEL, Massnahmen zur Baulandmobilisierung, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht 297, Zürich/Genf 2024, S. 9 f. und AEMISEGGER/KISSLING, a.a.O., Art. 15a N 1 f.).

### **3.**

Der Rekurrent macht geltend, es fehle an einem öffentlichen Interesse für den Eigentumseingriff.

**3.1** Die Vorinstanz beruft sich betreffend das öffentliche Interesse in erster Linie auf die attraktive Lage und die gute Erschliessung des Grundstücks Nr. 001 des Rekurrenten sowie die angestrebte Innenentwicklung des Ortsteils Y.\_\_\_\_. Das Grundstück Nr. 001 sei eine der besten eingezonten, jedoch noch nicht überbauten Lagen am C.\_\_\_\_.

**3.2** Wie vorstehend erwähnt, bedürfen die strittigen Massnahmen eines öffentlichen Interesses, da sie einen Eingriff in die Eigentumsgarantie bewirken. Das öffentliche Interesse im Raumplanungsrecht wird vor allem durch die Planungsziele und -grundsätze von Art. 1 und 3 RPG konkretisiert. Dabei steht das öffentliche Interesse an der häuslicher Nutzung des Bodens und der Umsetzung der auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichteten Ordnung der Besiedlung sowie der Schaffung von kompakten Siedlungen, die auf den raumplanungsrechtlichen Bedarf von Art. 15 RPG dimensioniert sind, im Vordergrund. Ferner soll ein besonderer Akzent auf die bessere Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen gelegt werden (C. BERNET, a.a.O., Art. 8-10 N 69 und AEMISEGGER/KISSLING, a.a.O., Art. 15a N 11). Daneben gibt es weitere zu berücksichtigende Interessen. Ist in einem bestimmten Gebiet das Angebot an verfügbarem Bauland ungenügend, obwohl ausreichend grosse Bauzonen ausgeschieden sind, besteht ein grosses öffentliches Interesse an der Ansetzung einer Überbauungsfrist. Ein erhebli-



ches öffentliches Interesse kann es aber auch rechtfertigen, Grundstücke an strategischen Lagen im Siedlungskontext einer Bebauung zuzuführen (AEMISEGGER/KISLING, a.a.O., Art. 15a N 11; siehe in diesem Zusammenhang auch L. BÜCHEL, a.a.O., S. 21 f.).

**3.3** In seinem Amtsbericht hält das AREG fest, die Gemeinde Z.\_\_\_\_ verfüge über grössere unbebaute und unternutzte Flächen. Der zu erwartende Bevölkerungsanstieg könne durch die Innenentwicklung aufgenommen und im Planungshorizont von 15 Jahren in der bestehenden Bauzone gedeckt werden. Mit dem bestehenden bzw. künftigen Zonenplan bestehe ein ausreichendes Angebot an Bauland, vorausgesetzt die Fläche werde innert den nächsten 15 Jahren tatsächlich einer baulichen Nutzung zugeführt. Die Gemeinde setze in ihrer aktuell laufenden Ortsplanungsrevision auf eine Strategie der Siedlungsentwicklung nach innen. Laut Zonenplanentwurf soll das Grundstück des Rekurrenten in der Bauzone belassen und der Wohnzone W11 zugewiesen werden. Aus raumplanerischer Sicht sollte sich die Entwicklung der Gemeinde hauptsächlich auf die Ortsteile Y.\_\_\_\_, F.\_\_\_\_/Z.\_\_\_\_ und G.\_\_\_\_ konzentrieren. Diese Entwicklungsstrategie entspreche dem Grundsatz, dass Bauzonen an Orten mit guter Infrastruktur zu konzentrieren seien. Zudem könne die Zweitwohnungsthematik entschärft werden. Verbleibe das fragliche Grundstück in der Bauzone, liege es im öffentlichen Interesse, das Grundstück seiner bestimmungsgemässen Nutzung und Überbauung zuzuführen und so dem Rahmennutzungsplan zum Durchbruch zu verhelfen.

**3.4** Der Rekurrent bestreitet das Vorliegen eines öffentlichen Interesses aufgrund der von der Vorinstanz vorgebrachten attraktiven Lage des Grundstücks. In der Botschaft zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010 (BBI 1049, 1077) wird festgehalten, dass auch ein grosses öffentliches Interesse daran bestehe, Grundstücke an strategischen Schlüsselstellen der Überbauung zuzuführen. Das Grundstück des Rekurrenten liegt an einer solchen Schlüsselstelle. Es ist zum aktuellen Zeitpunkt der WG2 zugeteilt und umgeben von überbautem Gebiet. Y.\_\_\_\_ hat von allen Ortschaften in der Gemeinde am zweitmeisten Einwohnerinnen und Einwohnern (732 Stand 31. Dezember 2023; Einwohnerstatistik: «...», abgerufen am 11. März 2025). Da es sich bei Z.\_\_\_\_ um eine Zweitwohnungs-gemeinde handelt, können lediglich Wohnbauten zwecks Erstwohnsitz erstellt werden. Solche Bauten und auch Gewerbebauten sollten sich in raumplanerischer Hinsicht an gut erschlossenen Lagen befinden. Dies ist vorliegend – wie die Vorinstanz zu Recht ausführt – der Fall. Das Grundstück grenzt nordöstlich unmittelbar an den C.\_\_\_\_. Der Bahnhof Y.\_\_\_\_ ist rund 250 m (Luftlinie) entfernt. Gleich nördlich ist das Fährterminal Y.\_\_\_\_ Ost. Zudem befindet sich das Fährterminal Y.\_\_\_\_ West in der Nähe. Sodann führen südlich die D.\_\_\_\_, eine Kantonsstrasse, sowie die E.\_\_\_\_ vorbei. Das Grundstück ist mithin sowohl strassenmässig als auch mit öffentlichen Verkehrsmitteln ausgezeichnet erschlossen. Folgerichtig ist die Bebauung von Baulandreserven an einer solch gut erschlossenen Lage zu priorisieren. Wie das AREG in seinem Amtsbericht des Weiteren festhält, befinden sich andere



grössere Baulandreserven nicht an derart gut erschlossenen Lagen (L.\_\_\_\_ und M.\_\_\_\_). Die Lage und insbesondere die Erschliessung dieser Grundstücke ist weitaus weniger attraktiv als diejenige des Grundstücks des Rekurrenten. Aus raumplanerischer Sicht ist es vielmehr zweckmässig, die Baulandreserven in gut erschlossenen Gebieten der Bebauung zuzuführen (vgl. Art. 3 RPG). Ferner ist zu beachten, dass die Baulandreserven der Gemeinde – wie sich dem Gemeindeporträt entnehmen lässt – sicher nicht zu klein sind. Gemäss Gemeindeporträt beträgt das erwartete Bevölkerungswachstum bis ins Jahr 2040 410 Personen und die Kapazität bei den bebauten und unbebauten Wohn- und Mischzonen 438 Personen. Der Kapazitätsindex liegt bei minus 1,2 %. Neueinzonungen von Wohn- und Mischzonen auf dem Gemeindegebiet sind folglich – wie das AREG in seinem Amtsbericht ausführt – nicht mehr möglich, da die vorhandenen Baulandreserven den zu erwartenden Bevölkerungsanstieg abdecken (vgl. zum Kapazitätsindex im Allgemeinen BDE Nr. 3/2019 vom 27. Juni 2019 Erw. 4.6). Es ist also umso mehr erforderlich, dass Bauland an gut erschlossenen Lagen überbaut wird. Für das öffentliche Interesse an der Überbauung spricht auch, dass die ständige Wohnbevölkerung über zehn Jahre betrachtet um 8,1 % zugenommen hat (Wohnbevölkerung: «...», abgerufen am 11. März 2025). Darüber hinaus ist zu beachten, dass im Entwurf des kommunalen Richtplans im Zusammenhang mit der Baulandmobilisierung festgehalten wird, dass den Umstrukturierungs- und Weiterentwicklungsgebieten eine höhere Priorität zukomme. Hinsichtlich Y.\_\_\_\_ wird ausgeführt, dass die Nutzungsreserven für Wohn- bzw. teilweise für Mischnutzungen mit mittlerer bzw. erhöhter Dichte mobilisiert werden. Das Gebiet J.\_\_\_\_ soll als Weiterentwicklungsgebiet bestimmt werden und in diesem prioritären Gebiet sollen geeignete Massnahmen zur Mobilisierung von nicht überbautem Bauland ergriffen werden. Die Gemeinde legt vor diesem Hintergrund – aus nachvollziehbaren Gründen – ihren Fokus hinsichtlich der Siedlungsentwicklung namentlich auf das Gebiet J.\_\_\_\_ im Ortsteil Y.\_\_\_\_. In diesem Gebiet befindet sich auch das Grundstück des Rekurrenten. Der Ermessensspielraum der Politischen Gemeinde im Rahmen ihrer Ortsplanung gilt es zu wahren (vgl. BDE Nr. 15/2016 vom 23. März 2016 Erw. 3.1 f.).

**3.5** Vor diesem Hintergrund ist folglich festzuhalten, dass ein öffentliches Interesse an der Bebauung des Grundstücks Nr. 001 und mithin der Ansetzung der Überbauungsfrist besteht.

#### **4.**

Ferner rügt der Rekurrent, der in der angefochtenen Verfügung angeordnete Eingriff in die Eigentumsgarantie erweise sich als unverhältnismässig. Die Anordnung einer Überbauungsfrist für ein 889 m<sup>2</sup> grosses Grundstück sei von vornherein nicht geeignet, das Ziel von Mobilisierungsmassnahmen zu erreichen. Weitergehend sei die angeordnete Überbauungsfrist nicht erforderlich und unzumutbar.



**4.1** Die Vorinstanz beruft sich darauf, dass die Ansetzung der Überbauungsfrist ein geeignetes, erforderliches und zumutbares Mittel sei, um der Baulandhortung entgegenzuwirken.

**4.2** Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine Massnahme zur Erreichung des Ziels geeignet, erforderlich und zumutbar ist. Eine Massnahme nach Art. 15a RPG sowie Art. 8 und 9 PBG muss geeignet sein, die Überbauung von Bauland zu fördern. Je nach den Verhältnissen in einer Gemeinde ist das gesetzliche Kaufrecht oder eine Auszonung das Mittel, welches geeigneter ist. Die Massnahme muss dazu geeignet sein, die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen. Sie hat mithin also zu einer weitgehenden Ausschöpfung des Nutzungspotentials des Baugrundstücks zu führen und darf nicht dazu führen, dass ein Grundstück bloss teilweise oder mit einer viel geringeren als der zulässigen Nutzung überbaut wird. Hinsichtlich der Erforderlichkeit einer Massnahme ist fraglich, ob es weniger in die Eigentumsgarantie eingreifende Mittel gibt, die ebenfalls zum vorgesehenen Ziel führen. Eine Sanktion für die Baulandmobilisierung ist grundsätzlich als subsidiäre Massnahme zu konzipieren. Sie soll nur dort greifen, wo das Angebot an verfügbarem Land ungenügend ist oder wo die Überbauung aus anderen Gründen einem überwiegenden öffentlichen Interesse entspricht. Überdies muss die anzuwendende Massnahme zumutbar sein. Eine Massnahme ist nur dann gerechtfertigt, wenn sie ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff wahrt, den sie beim betroffenen Privaten bewirkt. In Art. 8 f. PBG wird das Gebot der Verhältnismässigkeit durch die Festlegung des Handlungsablaufs von der milderen zur strengeren Massnahme beachtet (vgl. zum Ganzen: C. BERNET, a.a.O., Art. 8-10 N 71 f.).

**4.3** Die Vorinstanz hat in der angefochtenen Verfügung nachvollziehbar aufgezeigt, weshalb ein öffentliches Interesse daran besteht, unüberbaute Grundstücke am C.\_\_\_\_ im Ortsteil Y.\_\_\_\_ der bestimmungsgemässen Bebauung zuzuführen. Im Weiteren hat sie dargelegt, weshalb verfügbares Bauland in anderen Ortsteilen des Gemeindegebiets weniger geeignet ist, möglichst rasch der Überbauung zugeführt zu werden. Entgegen der rekurrentischen Ansicht hat die Gemeinde somit eine gesamtheitliche Betrachtung ihres Gemeindegebiets in Bezug auf die Baulandverflüssigung vorgenommen. Das AREG hält in seinem Amtsbericht fest, dass sich aus raumplanerischer Sicht die Entwicklung der Gemeinde hauptsächlich auf die Ortsteile Y.\_\_\_\_, F.\_\_\_\_/Z.\_\_\_\_ und G.\_\_\_\_ konzentrieren sollte. Demgegenüber sei ihrer Ansicht nach im Gebiet K.\_\_\_\_ (L.\_\_\_\_ und M.\_\_\_\_) oder in H.\_\_\_\_ keine vergleichbare Entwicklung zu erwarten. Dass der Fokus der Siedlungsentwicklung nach innen namentlich auf Y.\_\_\_\_ liegt, ergibt sich auch daraus, dass gemäss Ausführungen des AREG von den 13 für eine Reduktion bzw. Verlegung in Frage kommenden Potenzialflächen acht in L.\_\_\_\_ und drei in H.\_\_\_\_ liegen. Die Vorinstanz strebt denn auch – wie sich dem Richtplanentwurf entnehmen lässt – die Baulandverflüssigung der unüberbauten bzw. unternutzten Grund-



stücke in Y.\_\_\_\_ an. Wie vorstehend erwähnt, ist es aus siedlungsstrategischen Überlegungen sinnvoll und besteht ein öffentliches Interesse, das Grundstück des Rekurrenten im Ortsteil Y.\_\_\_\_ der bestimmungsgemässen Nutzung zuzuführen. Aufgrund der Tatsache, dass die vorhandenen Baulandreserven in Wohn- und Mischzonen den Bedarf in den kommenden 15 Jahren abdecken, ist es wichtig, dass die vorhandenen Baulandreserven an gut erschlossenen Lagen, wie auch das Grundstück des Rekurrenten, tatsächlich überbaut werden. Dies auch vor dem Hintergrund, dass auf dem Gemeindegebiet nur noch Wohnbauten für Erstwohnsitze erstellt werden können. Die Überbauung des Grundstücks des Rekurrenten ist daher ein Teil zur Sicherstellung der Verfügbarkeit von Bauland und die Ansetzung der Überbauungsfrist folglich eine geeignete Massnahme. Im Zusammenhang mit der Erforderlichkeit der Massnahme ist zu berücksichtigen, dass der Baulandbedarf im Planungshorizont von 15 Jahren zu betrachten ist. Es ist erforderlich, dass die verfügbaren Baulandreserven tatsächlich verflüssigt werden. Das Grundstück des Rekurrenten ist deshalb im Planungshorizont von 15 Jahren der bestimmungsgemässen Nutzung zuzuführen. Eine Überbauungsfrist von 15 Jahren wäre zu lange, um dafür zu sorgen, dass das Grundstück effektiv innerhalb von 15 Jahren überbaut ist (vgl. AEMISEGGER/KISSLING, a.a.O., Art. 15a N 64). Die angesetzte Minimalfrist von fünf Jahren ist deshalb nicht zu beanstanden. Das Grundstück des Rekurrenten befindet sich ferner seit über 30 Jahren in der Bauzone. Fünf Jahre bieten ausreichend Zeit, ein Bauprojekt – so der Rekurrent selbst eines realisieren will – auszuarbeiten. Dass der Rekurrent angibt, dass keine Überbauungs- oder Nutzungsvorstellungen hinsichtlich seines Grundstücks bestehen, spricht umso mehr für die Ansetzung der Überbauungsfrist. Ohne die angesetzte Überbauungsfrist würde das Grundstück weiterhin auf einen unbeschränkten Zeitraum nicht bestimmungsgemäss genutzt werden, trotz des bestehenden öffentlichen Interesses an dessen Überbauung. Der Rekurrent bringt auch keine wichtigen Gründe vor, namentlich, um die Überbauung aufzuschieben oder zu unterlassen, die die Ansetzung der Überbauungsfrist als unzumutbar erscheinen liesse. Insgesamt wird der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt.

## 5.

Schliesslich moniert der Rekurrent, die Vorinstanz habe das Gebot der Rechtsgleichheit verletzt, da es im Gemeindegebiet viele andere unüberbaute Grundstücke gebe, für die keine Überbauungsfrist angesetzt worden sei. Bei der Anwendung der Instrumente von Bauverpflichtung und nachfolgender Sanktion hat die Behörde das Rechtsgleichheitsgebot und das Willkürverbot zu beachten. Hinsichtlich des Grundsatzes der Gleichbehandlung ist zu berücksichtigen, dass diesem bei Planungsmassnahmen nur eine beschränkte Bedeutung zukommt. Es liegt in der Natur der Raumplanung, dass eine gewisse Auswahl und bestimmte Abgrenzungen getroffen werden müssen. Es genügt verfassungsrechtlich, dass die Abgrenzung sachlich vertretbar, mithin nicht willkürlich, ist (C. BERNET, a.a.O., Art. 8-10 N 76). Wie sich



aus dem vorstehend Ausgeführten ergibt, bestehen sachlich gerechtfertigte Gründe für die Ansetzung der Überbauungsfrist betreffend das Grundstück des Rekurrenten. Ein Verstoss gegen das Rechtsgleichheitsgebot liegt daher nicht vor.

**6.**

Zusammenfassend ergibt sich, dass für die angeordnete Überbauungsfrist und die für im Fall des unbenutzten Ablaufs der Frist angeordnete Sanktion ein öffentliches Interesse gegeben ist und kein unverhältnismässiger Eingriff in die Eigentumsgarantie vorliegt. Der Rekurs erweist sich deshalb als unbegründet und ist abzuweisen.

**7.**

**7.1** Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidegebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten dem Rekurrenten zu überbinden.

**7.2** Der am 16. April 2024 von der N.\_\_\_\_ AG, O.\_\_\_\_, geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

**8.**

Der Rekurrent stellt ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

**8.1** Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98<sup>ter</sup> VRP).

**8.2** Da der Rekurrent mit seinen Anträgen unterliegt, hat er von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Sein Begehren ist deshalb abzuweisen.

## **Entscheid**

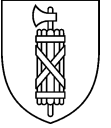
**1.**

Der Rekurs von A.\_\_\_\_, O.\_\_\_\_, wird abgewiesen.

**2.**

**a)** A.\_\_\_\_ wird eine Entscheidegebühr von Fr. 3'000.– auferlegt.

**b)** Der am 16. April 2024 von N.\_\_\_\_ AG, O.\_\_\_\_, geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.



**3.**

Das Begehren von A.\_\_\_\_ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann  
Regierungspräsidentin