



Fall-Nr.:	24-2613
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	22.08.2025
Entscheiddatum:	06.05.2025

BUDE 2025 Nr. 032

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 der rekurrentischen Grundstücke und mithin an der Ansetzung der Überbauungsfrist. Es besteht insbesondere kein Grund, die beiden Grundstücke, die weiterhin in der Bauzone belassen werden sollen, als Badeplätze freizuhalten (Erw. 3). Weitergehend wird mit der Ansetzung der Überbauungsfrist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt (Erw. 4). Abweisung des Rekurses.

BUDE 2025 Nr. 32 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



24-2613

Entscheid Nr. 32/2025 vom 6. Mai 2025

Rekurrenten

A.____ und B.____,
vertreten durch Prof. Dr.iur. Martin Killias, Rechtsanwalt,
Rathausgässli 27, 5600 Lenzburg

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____ (Entscheid vom 21. März 2024)

Betreff

Ansetzung Überbauungsfrist



Sachverhalt

A.

a) A.____ und B.____, beide C.____, sind Eigentümer der Grundstücke Nrn. 001 und 002, Grundbuch Z.____. Beide Grundstücke werden über die D.____, eine Gemeindestrasse 3. Klasse, erschlossen. Das Grundstück Nr. 001 hat eine Fläche von rund 1055 m² und liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 29. Mai 2012 in der Wohnzone (W2). Das Grundstück Nr. 002 weist eine Fläche von rund 925 m² auf. Davon liegen 751 m² in der Wohnzone (W2) und 174 m² in der Wohn-Gewerbe-Zone (WG2).

[...]

b) Die Grundstücke Nrn. 001 und 002 befinden sich im Ortsteil E.____. Der Bahnhof E.____ ist rund 250 m (Luftlinie) entfernt. Mit der südlich vorbeiführenden F.____, einer Kantonsstrasse, sowie der G.____ besteht für beide Grundstücke Anschluss an das übergeordnete Strassennetz.

[...]

c) Im Baulinienplan E.____ vom 18. November 2016 wurde beim H.____ der Gewässerraum nach Art. 41b der eidgenössischen Gewässerschutzverordnung (SR 814.201; abgekürzt GSchV) festgelegt. Etwa 576 m² von 1055 m² des Grundstücks Nr. 001 befinden sich innerhalb des Gewässerraums.

[...]

B.

a) Mit Schreiben vom 3. Oktober 2023 gewährte der Gemeinderat Z.____ A.____ und B.____ das rechtliche Gehör zur geplanten Überbauungsfrist von fünf Jahren sowie zur Ausübung des gesetzlichen Kaufrechts im Unterlassungsfall betreffend die Grundstücke Nrn. 001 und 002. Im Weiteren wies der Gemeinderat A.____ und B.____ darauf hin, dass es anstelle der Ansetzung einer Überbauungsfrist mittels anfechtbarer Verfügung auch möglich sei, mit der Gemeinde vertraglich eine Frist für die Überbauung der Grundstücke zu vereinbaren und der Gemeinde für den Fall der Nichteinhaltung der Frist ein übertragbares Kaufrecht einzuräumen.

b) Mit Stellungnahme vom 31. Oktober 2023 ersuchten A.____ und B.____, vertreten durch Prof. Dr.iur. Martin Killias, Rechtsanwalt, Lenzburg, um Verzicht auf die angekündigte Massnahme. Es bestehe kein öffentliches Interesse daran, die beiden Grundstücke zu überbauen. Vielmehr sei der Zugang zum Seeufer freizuhalten.



c) Mit Verfügung vom 21. März 2024 setzte der Gemeinderat Z.____ A.____ und B.____ eine Überbauungsfrist von fünf Jahren ab Rechtskraft dieses Entscheids an, um auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002 je eine Wohnbaute mittlerer Grösse zu realisieren. Bei unbenutztem 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. Die Grundstücke Nrn. 001 und 002 seien 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. Die Grundstücke Nrn. 001 und 002 seien eine der besten eingezonten, jedoch noch nicht überbauten Lagen am H.____. Im Fall des Grundstücks Nr. 001 bestehe direkter Seeanstoss sowie eine unverbaubare Sicht auf den H.____ und die Berge. Der Ortsteil E.____ 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 D.____ handle es sich um die einzigen einer Bauzone zugewiesenen, jedoch noch nicht überbauten Grundstücke im Gebiet nördlich der Bahngleise in E.____. Eine ähnlich attraktive Lage finde sich in E.____ ansonsten nirgends mehr. Auch in den am H.____ gelegenen Ortsteilen I.____ und J.____ 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 D.____. Es bestehe ein Mangel an verfügbaren Grundstücken an attraktiver Lage am H.____ in E.____. Aufgrund der speziellen geografischen Situation in E.____ gebe es keine anderen vergleichbaren Grundstücke in E.____, welche zuerst überbaut werden könnten. Die Verhinderung einer Baulandhortung an dieser Lage und damit die Ansetzung einer Überbauungsfrist entspreche einem hohen öffentlichen Interesse. Gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. c RPG sollen See- und Flussufer freigehalten und öffentlicher Zugang und Begehung erleichtert werden. Daraus ergebe sich jedoch kein öffentliches Interesse an der Freihaltung des Grundstücks Nr. 001. Eine



Überbauung des südwestlichen Grundstückteils, welcher sich ausserhalb des Gewässerraums befinde, stehe nicht im Widerspruch zum öffentlichen Interesse an der Freihaltung des Seeufers. Auch die Zugänglichkeit des Seeufers werde durch eine Überbauung des Grundstücks Nr. 001 nicht beeinträchtigt. Die Bewilligung eines Seeuferwegs als standortgebundene und im öffentlichen Interesse liegende Anlage wäre innerhalb des Gewässerraums nicht ausgeschlossen. Die Zugänglichkeit des Seeufers in E.____ sei bereits heute über den K.____ gewährleistet, und es erfordere keinen Seeuferweg auf den Grundstücken nördlich der D.____. Mit Bezug auf das Grundstück Nr. 002 sei die Thematik der Freihaltung des Seeufers und die Zugänglichkeit des Sees von vorneherein nicht relevant. Im Weiteren sei die Verhältnismässigkeit gegeben. Die Ansetzung einer Überbauungsfrist erweise sich als geeignet und erforderlich, um die Grundstücke einer bestimmungsgemässen Nutzung zuzuführen. Ein milderes Mittel stehe nicht zur Verfügung, da A.____ und B.____ unmissverständlich erklärt hätten, die Grundstücke nicht zeitnah freiwillig der vorgesehenen Nutzung zuzuführen. Vielmehr liessen die Ausführungen darauf schliessen, dass sie auf eine weitere Wertsteigerung des Bodens hofften. Auch die Zumutbarkeit des Eingriffs sei gegeben. Die Grundeigentümer könnten die Grundstücke entweder überbauen und damit zweckentsprechend nutzen oder würden im Fall der Ausübung des gesetzlichen Kaufrechts zum Verkehrswert entschädigt. Zudem führten die Bestimmungen des eidgenössischen Zweitwohnungsgesetzes (SR 702; abgekürzt ZWG) nicht zur Unzumutbarkeit der Überbauungspflicht. Im Kanton St.Gallen bestehe ferner keine verbindliche Mindestausnützung. Dennoch würden die Grundsätze der inneren Verdichtung und der haushälterischen Bodennutzung gebieten, mindestens eine Wohnbaute mittlerer Grösse zu realisieren. Um eine unerwünschte Baulandhortung auf ein Minimum zu beschränken, sei die Festlegung der gesetzlichen Minimalfrist von fünf Jahren erforderlich.

C.

Gegen diesen Beschluss erhoben A.____ und B.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 10. April 2024 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Es werden folgende Anträge gestellt:

1. In Aufhebung der angefochtenen Verfügung sei von der Anordnung einer Überbauungsfrist abzusehen.
2. Eventuell sei von einer Überbauungsfrist für die Parzelle Nr. 001 abzusehen.
3. Subeventuell sei die Überbauungsfrist auf zehn Jahre anzusetzen.
4. Unter den ausgangsgemässen Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Zur Begründung wird geltend gemacht, dass die Ansetzung einer Überbauungsfrist im konkreten Fall nicht gerechtfertigt sei. Grundsätzlich müsse die innere Verdichtung gemäss Art. 1 Abs. 2 Bst. a^{bis} und



Art. 3 Abs. 3 Bst. a^{bis} RPG stets unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität erfolgen. Dabei gehe es nicht um eine maximale oder lückenlose Verdichtung, sondern um eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung. Die Verdichtung müsse stets unter Beachtung weiterer öffentlicher und raumplanerischer Interessen erfolgen, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen baulicher Nutzung und der Erhaltung von Freiräumen sicherzustellen. Ein öffentliches Interesse an der Überbauung des betroffenen Grundstücks Nr. 001 widerspreche Art. 3 Abs. 2 Bst. c RPG, wonach See- und Flussufer freizuhalten seien und der Zugang zu den Gewässern erleichtert werden soll. Die Festlegung einer Überbauungsfrist müsse nach Art. 15a Abs. 2 RPG unter dem Vorbehalt des öffentlichen Interesses erfolgen, welches in diesem Fall nicht gegeben sei. Darüber hinaus seien weitere Interessen, insbesondere der Schutz und die Freihaltung von See- und Flussufern, zu berücksichtigen. Hinsichtlich der Grundstücke Nrn. 001 und 002 sei zu beachten, dass die Rekurrenten derzeit und in naher Zukunft nicht die Möglichkeit hätten, ihren Hauptwohnsitz in die Gemeinde Z.____ zu verlegen. Daher bestehe für sie kein unmittelbarer Bedarf, auf den betroffenen Grundstücken Einfamilienhäuser für den Eigenbedarf zu errichten. Zudem sei eine Nutzung als Ferienhäuser ausgeschlossen, da der Zweitwohnungsanteil in Z.____ bereits über 20 % liege. Auch die Errichtung von Einfamilienhäusern zur Vermietung als Erstwohnungen sei aufgrund der geringen Attraktivität dieser Wohnform unwahrscheinlich. Weiterhin sei es aufgrund der kleinen Flächen der beiden Grundstücke sowie der einzuhaltenden Abstände zur Strasse und zum Seeufer nicht möglich, dort Mehrfamilienhäuser zu realisieren. Es würde ein grosses öffentliches Interesse an der Freihaltung dieser Grundstücke geben, da es sich um die letzten unbebauten Flächen mit Seeanstoss handle. Diese würden insbesondere im Sommer rege als inoffizielle Badeplätze genutzt, auch von Schulklassen. Die Behauptung, es bestehe kein öffentliches Interesse an der Erhaltung dieser Flächen, sei daher nicht nachvollziehbar. Eine Verdichtung der Bebauung am Seeufer entspreche nicht den Interessen der Öffentlichkeit. Sollte dennoch eine Überbauung durchgesetzt werden, plädierten die Rekurrenten dafür, dass die Frist auf das Grundstück Nr. 002 beschränkt werde. Es handle sich hier nicht um eine Baulandhortung, sondern um die vorübergehende Erhaltung von kleinen Freiräumen in Seenähe.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 7. Juni 2024 beantragt die Vorinstanz die Abweisung des Rekurses. Zur Begründung wird geltend gemacht, grundsätzlich bestehe ein generelles öffentliches Interesse, dass eingezonte, erschlossene und baureife Grundstücke der Überbauung zugeführt würden. In Bezug auf die Freihaltung der See- und Flussufer sei anzumerken, dass das Ufer des H.____s im Vergleich zu anderen Schweizer Seen wenig verbaut sei. Die Zugänglichkeit des Sees sei auch im Fall der Überbauung des Grundstücks Nr. 001 genügend gewährleistet. Im bereits dicht überbauten Ortsteil E.____ überwiege das Interesse an der Bebauung des Baulands. Das öffentliche Interesse an einer Überbauung ergebe sich weiter aus den Besonderheiten des



Siedlungsgebiets der Gemeinde. Mit Ausnahme des nur per Schiff oder zu Fuss erreichbaren L.____ 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 E.____ und I.____ seien auch im Winter ausreichend besonnt. Die Grundstücke an der D.____ 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 Schifflanlegestelle. Für den motorisierten Individualverkehr sei die Erschliessung angesichts der Nähe zur F.____ und zum Autobahnanschluss gut. Hinzu komme die unverbaubare Sicht auf den H.____ und die M.____. Die noch unbebauten Grundstücke an der D.____ zeichneten sich durch eine für die Gemeinde ausserordentliche Lagequalität aus. Sodann plane die Gemeinde für den Ortsteil E.____ eine Zentrumsentwicklung zwecks Innenentwicklung und Verdichtung. Die Grundstücke an der D.____ seien davon zwar nicht direkt betroffen. Entscheidend sei jedoch, dass der Ortsteil E.____ sich entwickeln soll. Somit sei ein öffentliches Interesse an der Ansetzung einer Überbauungsfrist gegeben. Im Weiteren sei die Verhältnismässigkeit zu bejahen. Die Ansetzung der Frist stelle ein geeignetes und erforderliches Mittel dar, die Überbauung der Grundstücke innert nützlicher Frist zu erreichen. Andere, insbesondere fiskalische Mittel, stelle das PBG nicht zur Verfügung, zumal die Rekurrenten nicht zum Abschluss eines verwaltungsrechtlichen Vertrags bereit gewesen seien. 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. In den gut erschlossenen Gebieten in E.____ und I.____ könnten Erstwohnungen verkauft oder vermietet werden.

b) Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) hält im Amtsbericht vom 22. Juli 2024 fest, dass gemäss Art. 15 RPG die Bauzonen so festzulegen seien, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für die nächsten 15 Jahre 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. Im Rahmen der laufenden Ortsplanungsrevision verfolge die Gemeinde eine Strategie der Siedlungsentwicklung nach innen. Das Areal N.____ sei im Richtplanentwurf als Weiterentwicklungsgebiet E.____ vorgesehen. Dort soll kurz- bis mittelfristig 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. Im Zonenplanentwurf sei vorgesehen, die Grundstücke Nrn. 001 und 002 weiterhin in der Bauzone zu belassen und der Wohnzone W11 zuzuweisen. Wäre die Interessenabwägung beim Grundstück Nr. 001 zu Gunsten der Freihaltung des Seeufers nach Art. 3 Abs. 2 Bst. c RPG erfolgt, wäre aus ortsplanerischer Sicht eine Zuweisung zu einer Freihaltezone die angemessene zonenrechtliche Massnahme. Die beiden Grundstücke würden seit dem Jahr 1993 zur Bauzone gehören. In den letzten 30 Jahren sei jedoch kein Baugesuch zur Errichtung eines Gebäudes eingereicht worden. Dies sei aus planerischer Sicht als klassischer Fall von Baulandhortung zu werten. Aus raumplanerischer Sicht sollte sich die Entwicklung der Gemeinde hauptsächlich auf die Ortsteile E.____, I.____/Z.____ und J.____ konzentrieren. Im Gebiet P.____ (Q.____ und R.____) oder in L.____ 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 Q.____ und drei in L.____. Diese Entwicklungsstrategie würde dem Grundsatz entsprechen, Bauzonen an Orten mit guter Infrastruktur zu konzentrieren. Zudem könnte die Zweitwohnungsproblematik entschärft werden. Sollen die beiden Grundstücke in der Bauzone verbleiben, liege es im öffentlichen Interesse, die Grundstücke ihrer 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 der Grundstücke Nrn. 001 und 002 erforderlich, die nicht zu weiteren ungenügend genutzten Flächen und zusätzlichen Mobilisierungsmassnahmen führen würde.

c) Mit Eingabe vom 18. September 2024 nehmen die Rekurrenten durch ihren Rechtsvertreter zum Amtsbericht des AREG sowie zur Vernehmlassung der Vorinstanz Stellung. Die Rekurrenten führen aus, die gute Erreichbarkeit und die hohe Lagequalität der beiden Grundstücke würden das Interesse der Öffentlichkeit, die beiden Grundstücke noch möglichst lange freizuhalten, nicht relativieren. Auch das Interesse der Gemeinde an einer Zentrumsentwicklung ändere nichts am Interesse der möglichst langen Freihaltung. Angesichts der Kleinheit und der Möglichkeit, darauf nicht mehr als zwei Einfamilienhäuser zu errichten, fielen sie für die angestrebte Entwicklung ohnehin nicht ins Gewicht. Die wirtschaftliche Realisierbarkeit von Einfamilienhäusern sei jedoch problematisch, da sie nicht als Zweitwohnungen in Frage kämen. Ob eine Zuweisung zu einer Freihaltezone denkbar wäre, sei im vorliegenden Verfahren nicht zu entscheiden. Sollte eine solche Umzonung jedoch in Betracht gezogen werden, würde dies relevante Entschädigungsfolgen nach sich ziehen. Die Grundstücke könnten aber ohne finanzielle Einbusse auf mehrere Jahre für die Öffentlichkeit freigehalten werden. Es sei überdies erneut darauf hinzuweisen, dass es den Rekurrenten nicht um Baulandhortung gehe.



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^{bis} 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 Kaufsrecht nach Art. 9 dieses Erlasses ausüben. Art. 9 PBG konkretisiert das gesetzliche Kaufsrecht (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 Kaufsrechts 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.



Die Rekurrenten machen geltend, dass es an einem öffentlichen Interesse für die Überbauung der beiden Grundstücke Nrn. 001 und 002 fehlen würde.

3.1 Die Vorinstanz beruft sich betreffend das öffentliche Interesse in erster Linie auf die attraktive Lage und die gute Erschliessung der Grundstücke Nrn. 001 und 002 der Rekurrenten sowie die angestrebte Innenentwicklung des Ortsteils E.____. Die Grundstücke Nrn. 001 und 002 zählen zu den besten eingezonten, aber bislang unbebauten Flächen am H.____.

3.2 Wie bereits dargelegt, setzen die umstrittenen Massnahmen das Vorliegen eines öffentlichen Interesses voraus, da sie einen Eingriff in die Eigentumsgarantie bedeuten. 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 haushälterischen 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 (vgl. C. BERNET, a.a.O., Art. 8-10 N 69 und AEMISEGGER/KISSLING, a.a.O., Art. 15a N 11). Ein öffentliches Interesse an der Ansetzung einer Überbauungsfrist besteht auch dann, wenn das Angebot an verfügbarem Bauland trotz ausreichend grosser Bauzonen ungenügend ist oder wenn Grundstücke an strategisch wichtigen Lagen liegen (vgl. AEMISEGGER/KISSLING, a.a.O., Art. 15a N 11; sowie 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 unernutzte 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 sollen die Grundstücke der Rekurrenten in der Bauzone belassen und der Wohnzone W11 zugewiesen werden. Wäre die Interessenabwägung beim Grundstück Nr. 001 zu Gunsten der Freihaltung des Seeufers nach Art. 3 Abs. 2 Bst. c RPG erfolgt, wäre aus ortsplanerischer Sicht eine Zuweisung zu einer Freihaltezone die angemessene zonenrechtliche Massnahme. Aus raumplanerischer Sicht sollte sich die Entwicklung der Gemeinde hauptsächlich auf die Ortsteile E.____, I.____/Z.____ und J.____ konzentrieren. Diese Entwicklungsstrategie entspreche dem Grundsatz, dass Bauzonen an Orten mit guter Infrastruktur zu konzentrieren seien. Zudem könne die Zweitwohnungsthematik entschärft werden. Sollen die



fraglichen Grundstücke auch künftig in der Bauzone verbleiben, so sei das Bauen an diesen Standorten innert angemessener Frist aus raumplanerischer Sicht angezeigt und entspreche der Zielsetzung der Raumplanungsgesetzgebung. Es liege im öffentlichen Interesse, die Grundstücke ihrer bestimmungsgemässen Nutzung und Überbauung zuzuführen und so dem Rahmennutzungsplan zum Durchbruch zu verhelfen.

3.4 Gemäss der Botschaft zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010 (BBl 1049, 1077) besteht ein erhebliches öffentliches Interesse daran, strategisch wichtige Standorte der Überbauung zuzuführen. Die beiden Grundstücke der Rekurrenten befinden sich an einer solchen Schlüsselstelle. Sie liegen an einer gut erschlossenen Lage in E.____, der zweitgrössten Ortschaft der Gemeinde Z.____ mit 732 Einwohnerinnen und Einwohnern (Stand 31. Dezember 2023; «...» abgerufen am 21. März 2025), und sind umgeben von bebautem Gebiet. Da Z.____ mit einem Anteil von 41 % an Zweitwohnungen als Zweitwohnungsgemeinde gilt, dürfen dort nur Erstwohnsitze gebaut werden (Zweitwohnungsstatistik: «<https://map.geo.admin.ch/>», abgerufen am 21. März 2025). Erstwohnsitze sollten sich aus raumplanerischer Sicht an gut erschlossenen Standorten befinden. Diese Voraussetzungen sind – wie die Vorinstanz zu Recht festhält – gegeben. Die Grundstücke sind sowohl strassenmässig als auch durch öffentliche Verkehrsmittel hervorragend angebunden. In unmittelbarer Nähe befinden sich der H.____, der Bahnhof E.____ (ca. 250 m entfernt), die Fährterminals E.____ Ost und E.____ West sowie die F.____ (Kantonsstrasse) und die Nationalstrasse A3. Folgerichtig ist die Bebauung von Baulandreserven an einer solch gut erschlossenen Lage zu priorisieren. Gemäss dem Amtsbericht des AREG gibt es in der Gemeinde keine weiteren vergleichbar gut erschlossenen und attraktiven Baulandreserven. Die weiteren Baulandreserven in Q.____ und R.____ sind deutlich schlechter erschlossen. Aus raumplanerischer Sicht ist es daher zweckmässig, die Baulandreserven an dieser Lage zu bebauen (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 der Gemeinde Z.____ in den letzten zehn Jahren um 8,1 % gestiegen ist («...», abgerufen am 21. März 2025). Darüber hinaus betont der Entwurf des kommunalen Richtplans die Priorität von Umstrukturierungs- und Weiterentwicklungsgebieten, so auch der Ortsteil



E.____. Dort sollen Nutzungsreserven für Wohn- bzw. teilweise Mischnutzung mit mittlerer bis erhöhter Dichte mobilisiert werden. Das Gebiet N.____ in E.____ ist als Weiterentwicklungsgebiet vorgesehen. In diesem prioritären Gebiet sollen geeignete Massnahmen zur Mobilisierung von nicht überbautem Bauland ergriffen werden. Die Gemeinde legt mithin im Rahmen der Siedlungsentwicklung in nachvollziehbarer Weise ihren Fokus auf das Gebiet N.____. Der Ermessensspielraum der Gemeinde bei der Ortsplanung ist zu respektieren (vgl. BDE Nr. 15/2016 vom 23. März 2016 Erw. 3.1 f.).

3.5 Auch das Vorbringen der Rekurrenten, ihre beiden Grundstücke seien zwecks Zugangs zum See und Nutzung als Badeplätze freizuhalten, überwiegt das öffentliche Interesse an der Überbauung nicht. Mit ihrer Argumentation stützen sich die Rekurrenten auf den Planungsgrundsatz gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. c RPG. Dieser besagt, dass die Landschaft zu schonen ist, insbesondere sollen See- und Flussufer freigehalten und öffentlicher Zugang und Begehung erleichtert werden. Die Vorinstanz argumentiert in Bezug auf die Planungsgrundsätze hingegen mit der haushälterischen Nutzung des Bodens sowie der Siedlungsentwicklung nach innen. Sie strebt die Baulandverflüssigung von ungenutzten Baulandreserven an gut gelegenen Lagen auf ihrem Gemeindegebiet an (Art. 3 Abs. 3 Bst. a^{bis} RPG). Die aufgeführten Planungsgrundsätze sind nach Art. 3 Art. 1 RPG von den mit Planungsaufgaben betrauten Behörden zu achten. Die Rekurrenten verkennen in ihren Ausführungen, dass die Freihaltung von See- und Flussufern kein der haushälterischen Nutzung des Bodens bzw. der Baulandverflüssigung übergeordnetes Planungsziel ist. Vielmehr ist zu beachten, dass die Planungsgrundsätze in ihrer Gesamtheit kein widerspruchsfreies System bilden. Sie können nicht immer gleichmässig verwirklicht werden. Konflikte zwischen Grundsätzen, die im Einzelfall Beachtung verlangen, sind durch Abwägung auszutragen. Die in Art. 3 RPG gelisteten Grundsätze sind untereinander gleichrangig (vgl. TSCHANNEN, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Art. 3 N 12 f.).

3.6 Wie vorstehend dargelegt, besteht ein grosses öffentliches Interesse daran, die beiden Grundstücke der Rekurrenten der bestimmungsgemässen Nutzung zuzuführen. Es ist raumplanerisch angezeigt, die bestehenden Baulandreserven an der D.____ zu überbauen bzw. zu verflüssigen, um den künftigen Bedarf an Bauland abdecken zu können. Würde der Argumentation der Rekurrenten gefolgt werden, müssten die beiden Grundstücke ausgezont und im Rahmen der Ortsplanungsrevision einer Freihaltezone zugeteilt werden. Die Rekurrenten befinden sich jedoch in der privilegierten Lage, dass ihre Grundstücke im weitgehend überbauten Gebiet liegen (vgl. zum Begriff des weitgehend überbauten Gebiets BGE 132 II 218 Erw. 4.1). Eine Auszonung zweier Grundstücke inmitten einer Wohnzone bzw. einer Wohn-Gewerbezone, die grösstenteils überbaut ist, wäre daher raumplanerisch ohnehin nicht zweckmässig. Wie die Vorinstanz zudem hinsichtlich der Zugänglichkeit des H.____s zutreffend festhält, befindet sich im Ortsteil E.____ ein Strandbad, welches den Zugang zum See



gewährleistet. Dieses ist rund 160 Meter (Luftlinie) vom Grundstück Nr. 001 entfernt. Westlich des Strandbads besteht zudem ein Pfad entlang des Sees (nördlich vom Camping-Platz). Hinzu kommen die weiteren Möglichkeiten des Zugangs zum See ausserhalb des Ortsteils E.____. Namentlich gibt es zahlreiche Badestrände bzw. Strandbäder (bspw. Badestrand I.____, Strandbad J.____, Badestrand S.____ Süd und Strandbad T.____). In diesem Zusammenhang ist insbesondere zu betonen, dass Art. 3 Abs. 2 Bst. c RPG die Gemeinwesen nicht verpflichtet, der Öffentlichkeit überall Zugang bis zur Wasseroberfläche zu verschaffen. Den zuständigen Behörden kommt diesbezüglich ein erheblicher Ermessensspielraum zu (Urteil des Bundesgerichtes 1C_654/2021 vom 28. November 2022 Erw. 4.4). Dass die Vorinstanz die beiden Grundstücke nicht freihalten, sondern der bestimmungsgemässen Nutzung zuführen will, entspricht einem öffentlichen Interesse und ist angesichts der vorstehenden Ausführungen sachlich gerechtfertigt. Überdies ist es nicht grundsätzlich ausgeschlossen, dass die Erstellung eines Uferwegs (im Gewässerraum) trotz Überbauung des Grundstücks Nr. 001 möglich wäre (Art. 41c GSchV; siehe dazu auch L. RICKENBACHER, Die Planung und der Bau von Seeuferwegen, RIR – Schriften zum Recht des ländlichen Raums, Zürich 2024, N 176 f.).

[...]

(Ausschnitt Orthofoto; Quelle: Geoportal)

3.7 Vor diesem Hintergrund ist folglich festzuhalten, dass ein öffentliches Interesse an der Bebauung der beiden Grundstücke Nrn. 001 und 002 und mithin der Ansetzung der Überbauungsfrist besteht. Es besteht kein Grund, die beiden Grundstücke, die weiterhin in der Bauzone belassen werden sollen, als Badeplätze freizuhalten. Da betreffend beide Grundstücke ein öffentliches Interesse an der Überbauung besteht, kann – entgegen dem Eventualantrag der Rekurrenten – von der Überbauung des Grundstücks Nr. 001 nicht abgesehen werden.

4.

Im Weiteren machen die Rekurrenten sinngemäss geltend, die Ansetzung der Überbauungsfrist sei unverhältnismässig. Angesichts der Kleinheit und der Möglichkeit, darauf nicht mehr als zwei Einfamilienhäuser zu errichten, fielen sie für die angestrebte Entwicklung ohnehin nicht ins Gewicht. Die wirtschaftliche Realisierbarkeit von Einfamilienhäusern sei ferner problematisch. Überdies sei die angesetzte Frist von fünf Jahren zu kurz, zumal sie auch nicht in naher Zukunft die Möglichkeit hätten, ihren Hauptwohnsitz in die Gemeinde zu verlegen.

4.1 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.).

4.2 Die Vorinstanz hat in der angefochtenen Verfügung nachvollziehbar aufgezeigt, weshalb ein öffentliches Interesse daran besteht, unüberbaute Grundstücke am H. ___ in E. ___ im Gebiet N. ___ der bestimmungsgemässen Bebauung zuzuführen. Die Vorinstanz strebt denn auch – wie sich dem Richtplanentwurf entnehmen lässt – die Baulandverflüssigung der unüberbauten bzw. unternutzten Grundstücke an. Aufgrund der Tatsache, dass die vorhandenen Baulandreserven in Wohn- und Mischzonen den Bedarf in den kommenden 15 Jahren abdecken, ist es wichtig, dass die Baulandreserven an gut erschlossenen Lagen, wie die Grundstücke der Rekurrenten, tatsächlich überbaut werden. Dies auch vor dem Hintergrund, dass auf dem Gemeindegebiet nur noch Wohnbauten für Erstwohnsitze erstellt werden können. Die Überbauung der Grundstücke der Rekurrenten ist daher ein Teil zur Sicherstellung der Verfügbarkeit von Bauland und die Ansetzung der Überbauungsfrist folglich – auch bei der Erstellung von Einfamilienhäusern – eine geeignete Massnahme. Dass die Rekurrenten nicht planen, die Grundstücke selbst zu Wohnzwecken zu nutzen bzw. die Grundstücke in naher Zukunft zu überbauen, spricht umso mehr für die angesetzte Überbauungsfrist der Vorinstanz. Ohne diese Frist blieben die beiden Grundstücke weiterhin auf unbestimmte Zeit ungenutzt, obwohl ein öffentliches Interesse an ihrer Überbauung besteht. Insgesamt stellen die angeführten Argumente der Rekurrenten keine ausreichenden Gründe dar, die einen Verzicht auf die Ansetzung einer Frist für die Überbauung rechtfertigen würden. Ferner ist die Ansetzung einer fünfjährigen Frist nicht unverhältnismässig. Dass die Frist mindestens fünf Jahre betragen muss, ist bereits Ausfluss des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes. Beide Grundstücke befinden sich bereits seit über 30 Jahren in der Bauzone. Eine Frist von fünf Jahren bietet ausreichend Zeit, um – sofern die Rekurrenten dies selbst umsetzen möchten – ein Bauprojekt zu planen und auszuarbeiten. Eine



Verlängerung auf zehn Jahre ist daher nicht angezeigt. Insgesamt wird der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt.

5.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sowohl für die angeordnete Überbauungsfrist als auch für die im Fall des ungenutzten Fristablaufs angedrohte Sanktion ein öffentliches Interesse besteht. Zudem liegt kein unverhältnismässiger Eingriff in die Eigentumsgarantie vor. Der Rekurs erweist sich somit als unbegründet und ist folglich abzuweisen.

6.

6.1 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 den Rekurrenten – unter solidarischer Haftung – zu überbinden.

6.2 Der vom Rekurrenten am 18. April 2024 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

7.

Die Rekurrenten stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

7.1 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^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

7.2 Da die Rekurrenten mit ihren Anträgen unterliegen, haben sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

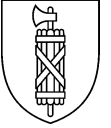
Entscheid

1.

Der Rekurs von A.____ und B.____, beide C.____, wird abgewiesen.

2.

a) A.____ und B.____ wird unter solidarischer Haftung eine Entscheidegebühr von Fr. 3'000.– auferlegt.



b) Der am 18. April 2024 von B.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.
Das Begehren von A.____ und B.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungspräsidentin