



**Fall-Nr.:** B 2020/241  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 12.11.2021  
**Entscheiddatum:** 01.10.2021

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 01.10.2021**

**Baurecht, Zonenkonformität in der Wohnzone, Art. 22 Abs. 2 Ingress und lit. a RPG, Art. 11 Abs. 1 BauG bzw. Art. 12 Abs. 1 PBG. Bestätigung der bisherigen Praxis, wonach die (abstrakte) Zonenkonformität in der Wohnzone im Kanton St. Gallen einen positiven, funktionalen Zusammenhang zwischen Bauvorhaben und Zonenzweck voraussetzt (E. 4.1 f.). Da zu erwarten ist, dass der vergleichsweise kleine Bordellbetrieb der Beschwerdeführerin, welcher nach aussen kaum in Erscheinung tritt, hauptsächlich in den Abendstunden (ab 20 Uhr) und von auswärtigen Besuchern frequentiert wird, ist ein solch positiver, funktionaler Zusammenhang zu verneinen (E. 4.3), (Verwaltungsgericht, B 2020/241).**

**Entscheid vom 1. Oktober 2021**

Besetzung

Vizepräsident Eugster; Präsident Zürn, Verwaltungsrichterinnen Zindel, Reiter,  
Verwaltungsrichter Steiner; Gerichtsschreiber Bischofberger

Verfahrensbeteiligte

**Q. \_\_ GmbH,**

**Beschwerdeführerin,**

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Pascal Felchlin, Felchlin Harb Schenkel  
Rechtsanwälte AG, Hohlstrasse 216, Postfach, 8004 Zürich,

gegen



**Baudepartement des Kantons St. Gallen**, Lämmlisbrunnenstrasse 54,  
9001 St. Gallen,

**Vorinstanz,**

und

**1. A.\_\_ GmbH,**

**2. B.\_\_ und C.\_\_,**

**3. D.\_\_ und E.\_\_,**

**4. F.\_\_ und G.\_\_,**

**5. Erbgemeinschaft H.\_\_ sel., bestehend aus:**

**5.1 J.\_\_,**

**5.2 K.\_\_,**

**5.3 L.\_\_,**

**Beschwerdegegner 1-5,**

Letztere (Bg 5) vertreten durch L.\_\_,

sowie

**1. Politische Gemeinde X.\_\_,**

**2. M.\_\_ und P.\_\_,**

**Beschwerdebeteiligte 1 und 2,**

Gegenstand

**Baubewilligung (Umnutzung für erotische Dienstleistungen)**



### Das Verwaltungsgericht stellt fest:

#### A.

M.\_\_ und P.\_\_ sind Stockwerkeigentümer der mit dem Mehrfamilienhaus Assek.-Nr. 0000\_\_ überbauten Parzelle Nr. 0001\_\_, Grundbuch X.\_\_. Nach dem Zonenplan der Politischen Gemeinde X.\_\_ ist das Grundstück der Wohnzone W2 zugewiesen und der Lärmempfindlichkeitsstufe II zugeordnet. Eigenen Angaben gemäss ist die Q.\_\_ GmbH seit Mitte 2015 Mieterin des Wohnhauses Assek.-Nr. 0000\_\_. Nachdem sie der Gemeinderat X.\_\_ am 15. Februar 2019 aufgrund einer amtlichen Mitteilung dazu aufgefordert hatte, reichte sie am 29. März 2019 ein nachträgliches Baugesuch für die Umnutzung des Wohnhauses zu sexgewerblichen Zwecken ein. Während der öffentlichen Auflage vom 17. April 2019 bis 30. April 2019 gingen zwei Einsprachen ein, am 23. April 2019 diejenige der Erbgemeinschaft H.\_\_ und am 25. April 2019 diejenige der A.\_\_ GmbH und von B.\_\_ und C.\_\_, D.\_\_ und E.\_\_ sowie F.\_\_ und G.\_\_. Am 4. Juni 2019 reichte die Q.\_\_ GmbH drei Mietverträge von M.\_\_ und P.\_\_ mit der R.\_\_ GmbH vom 1. Dezember 2012 bzw. vom 24. April 2007 sowie drei weitere Mietverträge betreffend das Mehrfamilienhaus Assek.-Nr. 0000\_\_ auf Parzelle Nr. 0001\_\_ vom 1. Januar 1997, 1. Mai 1990 und 1. März 1989 nach. Mit Entscheid vom 5. Mai 2020 hiess der Gemeinderat X.\_\_ die Einsprachen gut und verweigerte die Baubewilligung (act. 8.1/4/1, 7, 10, 12-16, [www.geoportal.ch](http://www.geoportal.ch), [www.zefix.ch](http://www.zefix.ch), <https://sg.chregister.ch>).

#### B.

Dagegen rekurrierte die Q.\_\_ GmbH mit zwei Eingaben vom 20. Mai 2020 an das Baudepartement (act. 8.1/1, 8.2./1), welches die Rekurse mit Entscheid vom 24. November 2020 abwies (act. 2). Gegen den Entscheid des Baudepartements (Vorinstanz) vom 24. November 2020 erhob die Q.\_\_ GmbH (Beschwerdeführerin) durch ihren Rechtsvertreter am 9. Dezember 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Rechtsbegehren, es sei der angefochtene Entscheid unter Kosten- und Entschädigungsfolge, zuzüglich Mehrwertsteuer, aufzuheben. Eventualiter sei die Sache zur Immissionsbeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen oder das Baugesuch unter der Auflage zu bewilligen, dass die Betriebszeiten auf die Zeit zwischen 10.00 Uhr und 22.00 Uhr zu beschränken seien (act. 1). Mit Vernehmlassung vom 2. Februar 2021 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde (act. 7). Die A.\_\_ GmbH, B.\_\_ und C.\_\_, D.\_\_ und E.\_\_, F.\_\_ und G.\_\_ sowie die Erbgemeinschaft H.\_\_ sel. (Beschwerdegegner 1-5) wie auch die Politische Gemeinde X.\_\_ sowie M.\_\_ und P.\_\_ (Beschwerdebeteiligte 1 bis 3) verzichteten



stillschweigend auf das Stellen eigener Anträge.

Auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids und die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

#### **1.**

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 9. Dezember 2020 (act. 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeführerin ist zur Erhebung des Rechtsmittels befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten. Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit die Beschwerdeführerin verlangt (act. 1, Rechtsbegehren Ziff. 2), es seien die Einsprachen der Beschwerdegegner abzuweisen und das Baugesuch vom 1. April 2019 zu bewilligen (vgl. zum Devolutiveffekt BGer 1C\_118/2020 vom 17. März 2021 E. 1.4 mit Hinweisen, und demgegenüber VerwGE B 2019/123 vom 28. Mai 2020 E. 1 mit Hinweis). Die Beschwerdegegner 1 bis 5 haben weder in den vorinstanzlichen Rekursverfahren noch im vorliegenden Beschwerdeverfahren eigene Anträge gestellt. Mangels entsprechender Kritik und Vorhalte der übrigen Verfahrensbeteiligten kann offengelassen werden, ob sie bei dieser Sachlage zu Recht am Beschwerdeverfahren beteiligt wurden (vgl. dazu VerwGE B 2013/49 vom 8. Juli 2014 E. 2 und VerwGE B 2020/58 und B 2020/72 vom 22. Oktober 2020 E. 2 je mit Hinweisen).

Anlässlich der Beratung in der ordentlichen Dreierbesetzung am 8. Juli 2021 wurde die Frage aufgeworfen, ob mit dem vorliegenden Entscheid von der bisherigen, ständigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts zur Zonenkonformität in der Wohnzone abgewichen werden soll (vgl. dazu E. 4.1 hiernach). Die Rechtsprechung erfolgt deshalb in Fünferbesetzung (vgl. Art. 18 Abs. 3 Ingress und lit. b Ziff. 3 des Gerichtsgesetzes; sGS 941.1, GerG).

#### **2.**

Ob auf das strittige Bauvorhaben – der erstinstanzliche Entscheid erging am 5. Mai 2020 (act. 8.1/2, 8.2/2) – das am 1. Oktober 2017 (nGS 2017-049) in Kraft getretene Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1, PBG) nicht direkt anwendbar ist und, mit Ausnahme der unmittelbar anwendbaren Bestimmungen des PBG, noch das bis



30. September 2017 gültig gewesene Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; nGS 32-47, BauG, in der Fassung vom 1. Januar 2015) heranzuziehen ist (vgl. dazu Art. 173 PBG und E. 2 und 4.3 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 5 und 7), braucht vorliegend nicht abschliessend erörtert zu werden (vgl. dazu VerwGE B 2020/243 vom 30. August 2021 E. 2 mit Hinweisen), da die Beurteilung der abstrakten Zonenkonformität (vgl. E. 4.1 hiernach) so oder anders zum gleichen Ergebnis führt.

### 3.

Wird durch die Errichtung von Bauten und Anlagen ohne Bewilligung oder auf andere Weise ein unrechtmässiger Zustand geschaffen, setzt die politische Gemeinde in der Regel (vgl. zum Verzicht auf ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren VerwGE B 2016/21; B 2016/22 vom 26. September 2018 E. 9.3 mit Hinweisen, bestätigt mit BGer 1C\_572/2018; 1C\_574/2018 vom 31. Oktober 2019) eine Frist zur Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs an (vgl. Art. 158 und Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. c PBG) und verfügt, soweit der unrechtmässige Zustand auch nach Durchführung des nachträglichen Baubewilligungsverfahrens fortbesteht, die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands (Art. 159 Abs. 1 Ingress und lit. d PBG). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verwirkt der Anspruch der Behörden auf Herstellung des rechtmässigen Zustands im Interesse der Rechtssicherheit innerhalb der Bauzone grundsätzlich nach 30 Jahren. Die Frist wurde in Anlehnung an die ausserordentliche Ersitzung von Grundeigentum gemäss Art. 662 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210, ZGB) festgelegt. In diesem Sinne setzt die "Ersitzung" eine während 30 Jahren unangefochtene Nutzung des Grundeigentums voraus (vgl. BGer 1C\_535/2012 vom 9. September 2013 E. 4.1.1 mit Hinweisen auf BGE 136 II 359 E. 8; BGE 107 Ia 121 E. 1b, in: BR online 2015 Nr. 114, BR 2015, S. 99, siehe dazu auch BGer 1P.768/2000 vom 19. September 2001 E. 4 mit Hinweisen, in: ZBI 2002, S. 188 ff., siehe zur Verwirkungsfrist ausserhalb der Bauzonen: BGer 1C\_469/2019 vom 28. April 2021 E. 5 mit Hinweisen, zur Publikation vorgesehen).

Die Beschwerdeführerin macht, wenn auch nur beiläufig, geltend (act. 1, S. 4 Ziff. II/A/5, siehe auch act. 8.1/4/10, S. 2), das Mehrfamilienhaus Assek.-Nr. 0000\_\_ auf Parzelle Nr. 0001\_\_ werde schon seit ca. 30 Jahren sexgewerblich genutzt. In den vorliegenden Akten findet diese Darstellung indessen keine Stütze. Insbesondere lässt sich aus den am 4. Juni 2019 nachgereichten Mietverträgen (act. 8.1/4/7) nicht auf eine während 30 Jahren unangefochtene sexgewerbliche Nutzung schliessen: Die Namen der Vertragsparteien wurden in den älteren Verträgen vom 1. Januar 1997, 1. Mai 1990 und 1. März 1989 eingeschwärzt. Überdies ist in diesen Verträgen keine Zweckumschreibung der Miete erkennbar. Die neueren Verträge, welche ohnehin erst



vom 1. Dezember 2012 und 1. Mai 2007 datieren, wurden von den Beschwerdebeteiligten 2 und 3 mit der R.\_\_\_ GmbH abgeschlossen. Letztere bezweckt gemäss dem kantonalen Handelsregister ein Angebot von Wellness-, Kosmetik- und Massagedienstleistungen sowie Wellnessberatung ([https://...\\_\\_](https://...)). Diese Umschreibung wurde in den neueren Verträgen auch als Verwendungszweck angegeben. Allein daraus lässt sich indessen noch nicht auf ein Sexgewerbe schliessen. Daran ändert die nicht weiter belegte Behauptung der Beschwerdeführerin nichts, wonach der Begriff "Erotik" früher üblicherweise mit demjenigen der "Massage" gleichgesetzt worden sei (vgl. act. 8.1/4/7). Ebenso wenig hilft ihr der Hinweis auf Art. 4 Abs. 2 Satz 1 des Reglements der Stockwerkeigentümergeinschaft Grundstück Nr. 0001\_\_ aus dem Jahr 1984 weiter, wonach unter anderem die Ausübung eines stillen Gewerbes gestattet sei. Demzufolge vermag die Beschwerdeführerin, welche eigenen Angaben gemäss erst seit Mitte 2015 Mieterin des Mehrfamilienhauses Assek.-Nr. 0000\_\_ auf Parzelle Nr. 0001\_\_ ist, nicht darzutun, dass die 30-jährige Verwirkungsfrist gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung abgelaufen wäre. Insofern bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass hinsichtlich der unbestrittenermassen ohne Bewilligung erfolgten Umnutzung des Mehrfamilienhauses Assek.-Nr. 0000\_\_ zu sexgewerblichen Zwecken von vornherein von der Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands abzusehen ist.

#### 4.

Die Beschwerdeführerin rügt (act. 1, S. 5-7 Ziff. II/B), ihr Erotikbetrieb sei als nicht störend zu qualifizieren. Es bestehe ein funktionaler Zusammenhang mit der Wohnzone. Die Ansichten bezüglich der Sittenwidrigkeit erotischer Dienstleistungen hätten sich derart gewandelt, dass das Erotikgewerbe heute ein gleichsam akzeptiertes und geachtetes Gewerbe darstelle. Es diene mitunter durchaus der Befriedigung täglicher Bedürfnisse der Wohnbevölkerung. Ihr Angebot richte sich nicht primär an auswärtige Kundschaft. Kunden könnten sehr wohl auch aus der unmittelbaren Nachbarschaft stammen.

#### 4.1.

Im Bereich des Immissionsschutzes hat der Bund von seiner umfassenden Rechtsetzungskompetenz gemäss Art. 74 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) Gebrauch gemacht. In diesem Bereich besteht daher grundsätzlich kein Spielraum mehr für kantonales Recht. Art. 65 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz; SR 814.01, USG) verbietet ausdrücklich den Erlass kantonalen Immissionsgrenzwerte, Alarmwerte oder Planungswerte. Quantitative Immissionsbeschränkungen der Kantone sind damit



nicht mehr zulässig. Kantone und Gemeinden sind jedoch im Bereich des Raumplanungs- und Baurechts zuständig. Aufgabe der Raumplanung ist es u.a., Siedlungen mit einer angemessenen Wohnqualität zu schaffen (Art. 1 Abs. 2 Ingress und lit. a<sup>bis</sup> des Bundesgesetzes über die Raumplanung, Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG), Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zuzuordnen (Art. 3 Abs. 3 Ingress und lit. a RPG) und Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst zu verschonen (Art. 3 Abs. 3 Ingress und lit. b RPG). Städtebauliche Nutzungsvorschriften des kantonalen und kommunalen Rechts haben daher weiterhin selbstständigen Gehalt, soweit sie die Frage regeln, ob aus raumplanerischen Gründen ein Betrieb am vorgesehenen Ort in einer Wohnzone erstellt werden darf. Im Vordergrund steht hier die Frage, welche Nutzungsstruktur eine Wohnzone aufweisen soll und ob gewisse Gewerbebetriebe zur Wahrung des Wohncharakters der Zone von vornherein und generell, als Kategorie, zugelassen oder ausgeschlossen werden sollen. Dies gilt auch, wenn die für den Charakter des Quartiers wesentlichen Nutzungsvorschriften mittelbar dem Schutz der Nachbarn vor Übelständen verschiedenster Art dienen. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass es gerade Aufgabe des Raumplanungsrechts ist, Immissionspotenziale vorausschauend zu vermeiden und Konflikte zwischen der Wohn- und der gewerblichen Nutzung gar nicht erst aufkommen zu lassen. Dies gilt nicht nur für vom USG nicht erfasste ideelle Immissionen, sondern auch für – grundsätzlich unter das USG fallende – materielle Immissionen, wie Lärm. Hierzu können Betriebe, die mit dem Charakter einer Wohnzone unvereinbar erscheinen, frühzeitig verhindert werden, auch wenn die Immissionen, zu denen sie führen, die bundesrechtlichen Grenzwerte nicht überschreiten (vgl. BGer 1C\_555/2018 vom 29. August 2019 E. 4.2 mit Hinweisen, insbesondere auf BGE 117 Ib 147 E. 4a, in: BR 2020, S. 85 f.).

### 4.2.

Voraussetzung einer Baubewilligung ist insbesondere, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen (Art. 22 Abs. 2 Ingress und lit. a RPG). Es ist Sache des kantonalen und kommunalen Rechts, die in den einzelnen Zonen zugelassenen Nutzungen zu umschreiben (vgl. A. Ruch, in: Aemisegger/Moor/derselbe/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich 2020, N 78 zu Art. 22 RPG). Art. 22 Abs. 2 Ingress und lit. a RPG gewährleistet einen abstrakt wirkenden öffentlich-rechtlichen Immissionsschutz. Deshalb ist zunächst festzustellen, ob die Nutzung einer Baute oder Anlage zu einer bestimmten Kategorie gehört, die in der betreffenden Zone zulässig ist. Dazu gehört auch die Beurteilung der typischerweise von einem solchen Betrieb ausgehenden



(materiellen oder ideellen) Immissionen. Erst anschliessend ist – soweit noch erforderlich – zu beurteilen, ob der Betrieb konkret Immissionen zur Folge hat, die das zulässige Mass überschreiten (vgl. dazu BGer 1C\_49/2021 vom 25. Juni 2021 E. 5.2.1; VerwGE B 2016/161; B 2016/162 vom 15. August 2017 E. 5.1 je mit Hinweisen).

Im abschliessenden Zonenkatalog des BauG resp. des PBG (vgl. dazu VerwGE B 2009/97; B 2009/100 vom 24. Februar 2010 E. 2.4.1 mit Hinweis, in: GVP 2010 Nr. 38, bestätigt mit BGer 1C\_185/2010 vom 27. Oktober 2010, sowie Art. 7 Abs. 3 Satz 1 PBG und Linder/von Rappard-Hirt, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen, Basel 2020, N 23 f. zu Art. 7 PBG) ist der Zweck der Wohnzonen unter Art. 11 Abs. 1 BauG bzw. Art. 12 Abs. 1 PBG umschrieben. Danach umfassen Wohnzonen Gebiete, die sich für Wohnzwecke und nicht störende Gewerbebetriebe eignen. Sie sollen ruhige und gesunde Wohnverhältnisse gewährleisten. In der Botschaft zum Baugesetz vom 22. September 1970 führte der damalige Regierungsrat aus (ABI 1970, S. 1273 ff., S. 1322), es sei bei der Bewilligung von nicht störenden Gewerbebetrieben Zurückhaltung zu üben, wenn die Wohnzone ihren Zweck erfüllen solle. Man denke vor allem an Verkaufsläden, Gewerbe zur täglichen Bedürfnisbefriedigung des Volkes, wie Bäckereien, Metzgereien, Läden usw. (vgl. dazu auch A. Ruch, in: Aemisegger/Moor/derselbe/Tschannen [Hrsg.], a.a.O., N 83 zu Art. 22 RPG, anders: BGer 1A.15/2004; 1P.61/2004 vom 13. Juli 2004 E. 3.2; BGer 1C\_499/2014 vom 25. März 2015 E. 6.2.3 mit Hinweis, wonach es nicht als willkürlich angesehen werden müsste, [...] wenn das massgebliche Zonenreglement eine [...] funktionale Betrachtungsweise nicht vorschreibt). Die st. gallische Rechtsprechung schloss sich dieser funktionalen Betrachtungsweise an. Die Zonenkonformität in der Wohnzone setzt somit im Kanton St. Gallen einen positiven, funktionalen Zusammenhang zwischen Bauvorhaben und Zonenzweck voraus. Damit können sich auch Gewerbebetriebe in der Wohnzone als zonenwidrig erweisen, die konkret keine oder keine nennenswerten Immissionen verursachen, die aber funktional in Widerspruch zum Zweck der Zone stehen. Aus der Gerichts- und Verwaltungspraxis nach Inkrafttreten des USG am 1. Januar 1985 seien folgende Beispiele herausgegriffen:

Vorhaben, bei welchen der funktionale Zusammenhang zur Wohnzone bejaht wurde:

- Clublokal (GVP 2000 Nr. 74);
- Allwetterplatz für vier Pferde (GVP 2007 Nr. 118);



## St.Galler Gerichte

- Hundephysiotherapie (VerwGE B 2016/161; B 2016/162 vom 15. August 2017 E. 5.1).

Vorhaben, bei welchen ein solcher funktionaler Zusammenhang verneint wurde:

- Erotikbetriebe (GVP 1999 Nr. 90, GVP 2014 Nr. 11);
- Parkplätze eines Industriebetriebs (GVP 2000 Nr. 17).

Diese Praxis ist zu bestätigen: Die Wohnzone soll in erster Linie zum möglichst ruhigen und ungestörten Wohnen resp. den damit verbundenen (Freizeit-)Aktivitäten genutzt werden (siehe dazu VerwGE B 1999/39 vom 17. August 1999 E. 3c [Haltung von Bienen], in: ZBI 2000, S. 423 ff.; VerwGE B 2004/160 vom 7. April 2005 E. 2d [Hundehaltung]; VerwGE B 2015/5 vom 24. November 2016 E. 2 [Pferdeboxen]). Es soll verhindert werden, dass die Wohnzone hauptsächlich für andere Zwecke, d.h. tatsächlich als Mischzone ("Wohn-Gewerbe-Zone") oder als "stille" Gewerbe- resp. Arbeitszone genutzt wird. Eine solche Entwicklung könnte dazu führen, dass Wohnzonen umgezont werden müssten, derweil in der Wohn-Gewerbe-Zone oder in Arbeitszonen ungenutzte Kapazitäten beständen. Dies stünde in Widerspruch zu den erklärten Zielen und Grundsätzen der Raumplanung, den Boden haushälterisch zu nutzen und die Siedlungsentwicklung namentlich durch bessere Ausnützung und Verdichtung der bestehenden Siedlungsflächen nach innen zu lenken (vgl. dazu Art. 1 Abs. 1 und 2 Ingress und lit. a<sup>bis</sup> sowie Art. 3 Abs. 3 Ingress und lit. a<sup>bis</sup> RPG). Das Verwaltungsgericht wird daher den unbestimmten Rechtsbegriff des positiven, funktionalen Zusammenhangs zwischen Bauvorhaben und Zonenzweck – speziell in der Wohnzone – auch künftig eng auslegen.

Bei Gewerbebetrieben bleibt demnach zunächst abstrakt zu prüfen, ob das in Frage stehende Bauvorhaben in die Kategorie der in der Wohnzone zulässigen nicht störenden Betriebe gehört. Bei dieser Prüfung fallen in erster Linie die Art der Produkte oder Dienstleistungen, die Zahl der Beschäftigten, die eingesetzten Produktionsmittel, die baulichen und betrieblichen Bedürfnisse, die Anforderungen an die Infrastruktur, sowie die räumliche Bedeutung des in Frage stehenden Betriebs in Betracht. Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung sind, abstrakt betrachtet, vor allem Gewerbebetriebe als nicht störend zu qualifizieren, die der Befriedigung täglicher



Bedürfnisse der Wohnbevölkerung dienen, wie Bäckereien, Metzgereien, Arztpraxen, Coiffeurläden, kleine Detailhandelsgeschäfte usw. Nicht zonenkonform sind Betriebe wie Autoreparaturwerkstätten, hauptsächlich in den Abend- und Nachtstunden von einer grösseren Anzahl auswärtiger Besucher frequentierte Erotikbetriebe, Spenglereien, Schreinereien usw. (vgl. dazu VerwGE B 2016/161; B 2016/162 vom 15. August 2017 E. 5.1 mit Hinweisen; VerwGE B 2013/135 vom 19. August 2014 E. 2.2.2 mit Hinweisen, insbesondere auf GVP 1999 Nr. 90, und J. Bereuter, in: derselbe/Frei/Ritter [Hrsg.], a.a.O., N 8 zu Art. 12 PBG, siehe dazu auch BGer 1C\_205/2019 vom 21. Februar 2020 E. 3.4.2, in: BVR 2020, S. 255 ff.; BGer 1C\_83/2012 vom 18. Juli 2012 E. 2.4 ff.; BGer 1C\_157/2012 vom 16. Juli 2012 E. 4.4; BGer 1P.160/2004 vom 27. Januar 2005 E. 4.3 f.; BGer 1P.771/2001 vom 5. Mai 2003 E. 9 je mit Hinweisen und J. Koller, Defizite in der öffentlich-rechtlichen Regulierung der Sexarbeit in der Schweiz, in: ex ante 1/2017, S. 13 ff., S. 22, und B. Hürlimann, Prostitution – ihre Regelung im schweizerischen Recht und die Frage der Sittlichkeit, Zürich 2004, S. 108 ff., anders: VerwGE B 2007/220 vom 17. Juni 2008 E. 3.1 und VerwGE B 2004/161; B 2004/162 vom 31. Mai 2005, in: GVP 2005 Nr. 26, E. 3c je mit Hinweisen, in Bezug auf Wohn-Gewerbe-Zonen, und VerwGE B 2009/93 vom 15. April 2010 E. 2.3.1, in Bezug auf Kernzonen).

### 4.3.

Die Beschwerdeführerin stellt nicht in Abrede, dass in der Wohnzone W2 nur Gewerbebetriebe zulässig sind, welche nicht stören. Nach dem Baubeschrieb vom 13. Mai 2019 und 27. März 2019 (act. 8.1/4/10 und 15) sollen im Mehrfamilienhaus Assek.-Nr. 0000\_\_ auf Parzelle Nr. 0001\_\_ ein Wohnraum im Kellergeschoss sowie je zwei Wohnräume im Parterre und ersten Obergeschoss der sexgewerblichen Nutzung zugeführt werden. Im Durchschnitt sollen dort drei bis vier Frauen gleichzeitig tätig sein. Es sei täglich zwischen 10.00 Uhr und in der Regel 24.00 Uhr mit ca. zehn Kunden zu rechnen. Es würden keine Reklameschilder oder rotfarbenen Lampen am Haus angebracht. Die Kunden seien in aller Regel auf Diskretion bedacht. Kundenkontakte kämen über das Internet und per Telefon, E-Mail oder über soziale Netzwerke zustande. Termine ohne Voranmeldung kämen so gut wie nie vor. Für den Betrieb seien vier Aussen- sowie zwei Garagenparkplätze ausgeschieden. Die Abstellplätze sowie der Zugang zum Haus würden ausreichend beschildert. Alkohol werde nicht ausgeschenkt.



Der Beschwerdeführerin ist zwar zugute zu halten, dass ihr Angebot auch von Kunden aus dem umliegenden Wohnquartier in Anspruch genommen werden kann (vgl. dazu auch Erwägung 4.4 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 7 f.). Auch handelt es sich gemäss Baubeschrieb um einen vergleichsweise kleinen Bordellbetrieb (vgl. dazu auch BGer 1C\_499/2014; 1C\_503/2014 vom 25. März 2015 E. 3.2), welcher nach aussen kaum in Erscheinung tritt. Dessen ungeachtet steht zu erwarten, dass der Betrieb hauptsächlich in den Abendstunden (ab 20 Uhr) und von auswärtigen Besuchern frequentiert wird, weshalb ein positiver, funktionaler Zusammenhang zwischen dem strittigen Bauvorhaben und Zweck der Wohnzone zu verneinen ist. Von einem "nicht störenden Gewerbebetrieb" kann entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht gesprochen werden. Vielmehr erweist sich ihr Betrieb, abstrakt betrachtet, als zonenwidrig. Die Beschwerde ist bereits aus diesem Grund abzuweisen.

Bei diesem Ergebnis muss vorliegend nicht untersucht werden, ob der Betrieb der Beschwerdeführerin konkret Immissionen zur Folge hat, die das zulässige Mass überschreiten. Auch kann dahingestellt bleiben, ob sich die fragliche sexgewerbliche Nutzung mit Blick auf die ideellen Immissionen von anderen in der Wohnzone zulässigen Gewerbebetrieben unterscheidet (vgl. dazu E. 4.4 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 7 f., und BGer 1P.160/2004 vom 27. Januar 2005 E. 4.1 ff. mit Hinweisen).

### 5.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 3'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12, GKV); diese ist mit dem von der Beschwerdeführerin geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen. Ausseramtliche Kosten sind bei diesem Verfahrensausgang nicht zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98<sup>bis</sup> VRP).



### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

**2.**

Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'500 unter Verrechnung des geleisteten Kostenvorschusses in gleicher Höhe.

**3.**

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.