



Fall-Nr.: B 2010/289
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 06.07.2011
Entscheiddatum: 06.07.2011

Urteil Verwaltungsgericht, 06. 07. 2011

**Bau- und Planungsrecht, Art. 107 und Art. 28octies BauG (sGS 731.1).
Zulässigkeit einer Planungszone, in welcher hinsichtlich einer künftigen
Nutzungsbeschränkung die Umnutzung bestehender Liegenschaften in
sexgewerbliche oder bordellähnliche Betriebe, Massagesalons oder
ähnliches untersagt ist; Art. 28octies BauG als gesetzliche Grundlage für
eine ortsplanerische Nutzungsbeschränkung (Verwaltungsgericht, B
2010/289).**

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungs-richter lic. iur. A. Linder,
Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; a.o. Gerichtsschreiber lic.
iur. Ph. Lenz

In Sachen

Erbengemeinschaft X,

Beschwerdeführerin,

beide vertreten durch Rechtsanwältin lic.iur. E.

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli brunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,



Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde Rorschach, vertreten durch den Stadtrat, 9400 Rorschach,

Beschwerdegegnerin,

betreffend

Planungszone

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Die Erbengemeinschaft X ist Eigentümerin des Grundstückes GS-Nr. 000 (Grundbuch Rorschach), welches gemäss Zonenplan der Politischen Gemeinde Rorschach in der Kernzone für fünfgeschossige Bauten (K5) liegt. Auf dem an der Kirchstrasse 00 liegenden Grundstück befindet sich ein mehrgeschossiges Wohnhaus.

Am 23. März 2010 erliess der Stadtrat der Politischen Gemeinde Rorschach eine auf drei Jahre befristete, das Stadtzentrum umfassende "Planungszone Nutzungseinschränkung". Im Beschluss wurde unter anderem festgehalten, die bestehenden Nutzungen innerhalb der Planungszone seien in ihrem Bestand geschützt. Sie könnten mit Bewilligung der zuständigen Behörde geändert oder erweitert werden, sofern und soweit damit nicht eine Umnutzung in einen sexgewerblichen oder bordellähnlichen Betrieb, Massagesalon oder ähnliches verbunden sei. Mit Schreiben vom 30. März 2010 informierte die Stadt die Eigentümer der im Perimeter liegenden Grundstücke über das Vorhaben. Vom 7. April bis 6. Mai 2010 lag die Planungszone öffentlich auf. Die von der Erbengemeinschaft X gegen die Planungszone erhobene



St.Galler Gerichte

Einsprache wurde vom Stadtrat Rorschach mit Beschluss vom 5. Juli 2010 abgewiesen.

B./ Gegen den Beschluss des Stadtrates erhob die Erbegemeinschaft X durch ihre Rechtsvertreterin Rekurs beim Baudepartement und beantragte, der Einspracheentscheid und die Planungszone seien aufzuheben; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Zur Begründung führte sie im wesentlichen an, die beabsichtigte Änderung des Zonenplans sei in mehrfacher Hinsicht rechtswidrig, und damit falle zwangsläufig auch die rechtliche Basis für die Planungszone als vorsorgliche Sicherungsmassnahme dahin. Selbst wenn man davon ausgehe, der Haupterlass sei raumplanerischer Natur, komme er als Basis für eine Planungszone nicht in Betracht, weil die Vorstellungen zum zukünftigen Vorhaben noch allzusehr im Vagen seien. Das Baudepartement wies den Rekurs mit Entscheid vom 6. Dezember 2010 ab. Es erwog hauptsächlich, die umstrittene Planungszone sei recht- und zweckmässig. Mit Art. 28septies und Art. 28octies des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (sGS 731.1, abgekürzt BauG) bestehe eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die vom Stadtrat Rorschach angestrebte Zonenplanänderung im Stadtzentrum. Der Erlass der Planungszone liege im öffentlichen Interesse und sei verhältnismässig.

C./ Am 17. Dezember 2010 erhob die Erbegemeinschaft X. durch ihre Rechtsvertreterin gegen den Entscheid des Baudepartements Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie beantragte, der Entscheid der Vorinstanz sei aufzuheben; die Planungszone sei aufzuheben; die vorinstanzlichen Kosten seien gemäss dem Ausgang des Beschwerdeverfahrens zu verlegen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. In der am 31. Januar 2011 nachgereichten Beschwerdebegründung wurde angeführt, das Gebiet der Planungszone gehöre im wesentlichen der Kernzone und der Wohn- und Gewerbezone an. Sexgewerbliche Betriebe seien in diesen Zonen grundsätzlich konform. Ein generelles Verbot verletze somit die Wirtschaftsfreiheit; es sei denn, es könne sich auf eine tragfähige Gesetzesgrundlage und auf ein relevantes öffentliches Interesse abstützen. Es sei aber festzustellen, dass Art. 28octies BauG weder für den beabsichtigten Haupterlass noch für die angeordnete Planungszone als Basis dienen könne. Art. 28septies BauG könne zwar zur Steuerung eines allzu expansiven Sexgewerbes dienen. Voraussetzung dafür sei aber, dass zuvor planungsrechtliche



Strukturen geschaffen würden; eine konstruktive Planung sei jedoch in Rorschach nicht in Sicht. Es mangle an einer verdichteten Planungsabsicht. Die konkrete Planungszone sei zudem nicht auf tatsächlich gefährdete Gebiete beschränkt. Sie umfasse vielmehr das "baulich funktionale Zentrum der Stadt", somit einen Bereich, der sich von der Kernzone über die Wohn- und Gewerbezone bis in reine Wohngebiete hinein ausdehne und einen Sechstel des Stadtraumes abdecke. Das funktionale bauliche Zentrum entspreche weder einer planungsrechtlichen Kategorie noch einer aus der Tradition erwachsenen räumlichen Identität. Es handle sich vielmehr um ein vom Stadtrat willkürlich festgelegtes Konstrukt. Die Massnahme sei zudem in sachlicher Hinsicht unverhältnismässig. Der Stadtrat schiesse mit dem radikalen Verbot weit über das Ziel hinaus.

Mit Schreiben vom 7. Februar 2011 liess sich die Vorinstanz zur Beschwerde vernehmen und beantragte deren Abweisung. Zur Begründung verwies sie auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid. Mit Vernehmlassung vom 8. März 2011 beantragte auch die Politische Gemeinde Rorschach die Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführerin erhielt Gelegenheit, sich zu den beiden Vernehmlassungen zu äussern. Sie tat dies mit Eingabe vom 21. März 2011.

Auf die weiteren Ausführungen der Beschwerdebeteiligten wird, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. (...).

Die Beschwerdegegnerin macht in der Vernehmlassung vom 8. März 2011 geltend, die Beschwerdeführerin setze sich in der Beschwerde fast ausschliesslich mit ihrem Entscheid auseinander, nicht aber mit demjenigen der Vorinstanz. Soweit sie damit andeutet, die Beschwerde sei nicht ausreichend begründet, kann ihr nicht gefolgt werden. Die Beschwerdeführerin rügt im wesentlichen fehlende Rechtsgrundlagen, den Mangel an einer verdichteten Planungsabsicht und das fehlende öffentliche Interesse an einer Planungszone. Dabei bezieht sie sich tatsächlich mehrmals direkt auf die



Erwägungen der Beschwerdegegnerin. Es ist jedoch festzustellen, dass deren Ausführungen in wesentlichen Teilen wiederum in den Erwägungen der Vorinstanz Niederschlag fanden. Somit ist aus der Beschwerdebegründung ohne weiteres erkennbar, inwieweit der vorinstanzliche Entscheid nach Meinung der Beschwerdeführerin auf einer fehlerhaften Sachverhaltsfeststellung bzw. Rechtsanwendung beruhen soll (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 922). Die Beschwerdeeingaben vom 9. und 25. Juni 2009 entsprechen somit sowohl zeitlich und formal als auch inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. Umstritten ist vorliegend, ob der Stadtrat von Rorschach für einen begrenzten Teil der Innenstadt für die Dauer von drei Jahren eine Planungszone erlassen durfte, in welcher hinsichtlich einer künftigen Nutzungsbeschränkung die Umnutzung bestehender Liegenschaften in sexgewerbliche oder bordellähnliche Betriebe, Massagesalons oder ähnliches untersagt ist. Die Beschwerdeführerin beanstandet insbesondere, die Planungszone stütze sich nicht auf eine rechtliche Grundlage ab, basiere nicht auf einer verdichteten Planungsabsicht und sei unverhältnismässig. Im weiteren fehle den Anordnungen die notwendige Bestimmtheit.

2.1. Nach Art. 105 BauG kann die zuständige Gemeindebehörde das ganze Plangebiet oder Teile davon als Planungszone bestimmen, wenn der Erlass oder die Änderung eines Baureglements, eines Zonen-, Überbauungs-, Gestaltungs-, Deponie- oder Abbauplanes oder einer Schutzverordnung oder eine Landumlegung angezeigt ist. Nach Art. 106 BauG darf innerhalb der Planungszone nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte. Rechtskräftige Bewilligungen bleiben von der Planungszone unberührt. Bei Erlass der Planungszone legt die zuständige Gemeindebehörde deren Wirkungen im einzelnen fest. Sie kann Nutzungen, soweit sie nicht ohnehin eine Bewilligung erfordern, von einer Bewilligung abhängig machen (Art. 106 Abs. 2 BauG). Nach Art. 107 BauG werden Planungszone für längstens drei Jahre bestimmt. Die Frist kann nach Art. 107 Abs. 2 BauG um längstens zwei Jahre verlängert werden, wenn Rechtsmittelverfahren hängig sind oder andere triftige Gründe vorliegen.



Das Bundesrecht regelt die Planungszonen in Art. 27 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700, abgekürzt RPG). Nach Art. 27 Abs. 1 RPG kann die zuständige Behörde für genau bezeichnete Gebiete Planungszonen bestimmen, wenn Nutzungspläne angepasst werden müssen oder noch keine vorliegen. Innerhalb der Planungszone darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte. Planungszonen dürfen für längstens fünf Jahre bestimmt werden; das kantonale Recht kann eine Verlängerung vorsehen.

Die Planungszone ist ein Instrument zur Sicherung künftiger Nutzungspläne oder Nutzungsplanänderungen. Sie bezweckt, einen bestehenden räumlichen Zustand mit Blick auf die neue Nutzungsordnung einstweilen zu sichern. Es soll verhindert werden, dass die Behörde Baubewilligungen für Vorhaben erteilen muss, die den vorgesehenen neuen Vorschriften widersprechen oder die Durchführung der beabsichtigten Planung beeinträchtigen oder verunmöglichen könnten. Die Planungszone stellt somit eine vorsorgliche, sichernde Massnahme dar (vgl. Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Rz. 7 zu Art. 27 RPG; P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Aufl., Bern 2008, S. 235 f.). Die Festsetzung von Planungszonen bewirkt eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung und ist daher mit Art. 36 der Bundesverfassung (SR 101) nur vereinbar, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt, verhältnismässig ist und den Kerngehalt der Grundrechte unangetastet lässt.

2.2. Die von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Rügen, es fehle an einer verdichteten Planungsabsicht und die vom Stadtrat anvisierte Nutzungsänderung sei gar nicht zulässig, beschlagen die Frage nach dem öffentlichen Interesse an einer Planungszone (BGE 113 Ia 362 E. 2a und b). Dieses ist in zweifacher Hinsicht nachzuweisen. Zunächst muss geprüft werden, ob überhaupt ein öffentliches Interesse an einer Änderung der geltenden Nutzungsplanung besteht. In einem zweiten Schritt geht es um die Frage, ob an der Errichtung einer Planungszone zur Sicherung des Revisionsvorhabens ein öffentliches Interesse besteht. Das öffentliche Interesse setzt im einzelnen voraus, dass eine einigermaßen verfestigte und begründete Planungsabsicht besteht und dass die Vorstellung über die künftige Planung zulässig ist. Es versteht sich von selbst, dass der vorsorgliche Schutz für Massnahmen, die ihrerseits mit dem übergeordneten Recht oder der übergeordneten Planung im



Widerspruch stehen, nicht im öffentlichen Interesse liegen kann. In der Regel kann allerdings über die Rechtmässigkeit der künftigen Planung nicht schon beim Erlass der Planungszone entschieden werden, da der konkrete Inhalt der Nutzungsplanung in diesem Moment noch gar nicht feststeht (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 12 f. zu Art. 27 RPG). Schliesslich muss die nachgewiesene, einem Planungsbedürfnis entsprechende und zulässige Planungsabsicht von der Planungszone aufgenommen werden. Ein ausreichendes öffentliches Interesse entfele hingegen, wenn die Planungszone mit den Grundzügen der Planungsabsicht im Widerspruch stünde.

2.2.1. Dem Erlass einer Planungszone muss wie erwähnt eine begründete Änderungsabsicht zugrunde liegen. Nach der st. gal-lischen Praxis ist eine Änderung von Planungserlassen angezeigt, wenn eine summarische Überprüfung der Verhältnisse ergibt, dass die Gründe an sich geeignet erscheinen, die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für eine Änderung zu erfüllen (vgl. GVP 1986 Nr. 76; B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 267).

2.2.1.1. Die Beschwerdeführerin rügt, es mangle an einer verdichteten Planungsabsicht. Zwar weise der Stadtrat Rorschach wiederholt darauf hin, wie wichtig es sei, dass das Stadtzentrum wohnlich bleibe und potentielle Zentrumsbesucher nicht durch ideelle Immissionen in die Flucht geschlagen würden; in der vorgebrachten Form töne das Anliegen jedoch eher nach einem frommen Wunsch als nach einer konkreten Vorstellung, auf der sich Pläne aufbauen liessen. Auch aus den weiteren Bestrebungen in Rorschach sei zwar Aktivität, aber keine konsistente Politik zur Wiederbelebung zu erkennen. Der Stadtrat irre sich über die wahren Ursachen für die Entleerung der Innenstadt, wenn er dafür ausschliesslich die ideellen Immissionen verantwortlich mache. Effektiv seien es weit mehr die materiellen Verkehrsimmissionen. In dieser Hinsicht sehe der Stadtrat allerdings keinen so radikalen Handlungsbedarf. Das Konzept "Innenstadt" sei derzeit noch weit von der Planungsreife entfernt. Selbst die Frage, ob der Handel oder das Wohnen Vorrang haben sollten, sei offensichtlich nicht entschieden. Der Stadtrat plane widersprüchlich, ein öffentliches Interesse lasse sich auf dieser Basis nicht begründen.

2.2.1.2. Die Vorinstanz erwog, es sei in Lehre und Rechtsprechung allgemein anerkannt, dass von sexgewerblichen Betrieben generell ideelle Immissionen



St.Galler Gerichte

ausgingen. Dabei seien die negativen Auswirkungen des Sexgewerbes auf die Nachbarschaft naturgemäss umso stärker, je dichter ein Gebiet bewohnt sei. Sie verwies auf die im Beschluss vom 5. Juli 2010 gemachten Überlegungen der Beschwerdegegnerin, wonach in Rorschach ein erhebliches öffentliches Interesse daran bestehe, Erotikbetriebe aus dem Stadtzentrum zu eliminieren. In einem funktionierenden Zentrum müsse das Wohnen wieder attraktiver werden. Kernzonen sollten nicht entvölkert, sondern auch als Wohngebiete genutzt werden. Dem Stadtrat Rorschach sei eine geschickte Nutzungsdurchmischung wichtig, wozu auch ein interessantes Angebot an Waren und Dienstleistungen gehöre. Zu den gewünschten gewerblichen Nutzungen zählten Detailhandelsläden, Arztpraxen, Banken, Versicherungen und Gastwirtschaftsbetriebe. Nachdem der Stadtrat viele Hinweise erhalten habe, dass Erotikbetriebe die Attraktivität für das Wohnen im Zentrum von Rorschach massiv einschränkten, bestehe offenkundig ein erhebliches öffentliches Interesse, mit ortsplanerischen Massnahmen auf die gewünschte Nutzungsstruktur im Zentrum hinzulenken.

2.2.1.3. Die Beschwerdeführerin bestreitet das öffentliche Interesse an einer Änderung der Nutzungsordnung nicht. Sie vertritt aber die Meinung, der Stadtrat setze falsche Prioritäten und betreibe keine kohärente, auf klare Ziele ausgerichtete Planung. Die vom Stadtrat eingeleiteten Massnahmen seien nicht geeignet, die Innenstadt attraktiver zu gestalten. Diese Feststellungen sind weitgehend politischer Natur und entziehen sich, vor allem in dieser allgemeinen Form, einer rechtlichen Beurteilung. Fest steht hingegen, dass sich die Beschwerdegegnerin seit längerer Zeit mit der Ansiedelung und der Entwicklung von sexgewerblichen Betrieben auseinandersetzt. So hatte das Verwaltungsgericht im Jahre 2010 über eine Beschwerde zu entscheiden, welche die Ablehnung eines Baugesuches für den Einbau einer Tanzbühne für Toplessauftritte, Striptease- und ähnliche Vorführungen in ein im Perimeter der umstrittenen Planungszone liegendes Lokal betraf. Auch wenn es in diesem Fall im wesentlichen um verkürzte Schliessungszeiten ging, kamen doch die Bemühungen des Stadtrates zum Ausdruck, das Zentrum von Rorschach wieder zu beleben und entsprechende Störungen zu mindern. Es zeigte sich aber, dass keine ausreichenden Grundlagen für eine rechtsgleiche Praxis bestanden. Das Verwaltungsgericht hielt die Beschwerdegegnerin deshalb an, allgemeine Vorgaben bezüglich Gesuche um die Verkürzung der Schliessungszeiten festzulegen (VerwGE B 2009/93 vom 15. April 2010



i.S. Politische Gemeinde Rorschach, in: www.gerichte.sg.ch). Offensichtlich möchte die Beschwerdegegnerin nun die zulässigen Nutzungen im Zentrum der Stadt Rorschach im Rahmen einer Zonenplanänderung festlegen. Diese Massnahme ist geeignet, die vom Verwaltungsgericht geforderte Grundlage für eine rechtsgleiche Praxis zu schaffen. Es ist nicht entscheidend, dass im Zentrum des Vorhabens insbesondere der Schutz vor ideellen Emissionen durch sexgewerbliche Betriebe steht. An die Bestimmtheit der Planungsabsicht dürfen keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden, da die Planung ja nicht im Verfahren der Festsetzung der Planungszone, sondern später verwirklicht wird. Die Planungsabsicht ist daher wesensgemäss von einer gewissen Unbestimmtheit geprägt und wird oftmals erst im Verlauf der weiteren Planung nach und nach konkretisiert (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 13 zu Art. 27 RPG). Erst nach Abschluss der Planungsarbeiten wird somit das gesamte Ausmass der Nutzungsänderung feststehen. Die Bevölkerung wird im Rahmen der öffentlichen Auflage Gelegenheit haben, sich über das Planungsergebnis zu informieren. Dabei ist davon auszugehen, dass eine, wie die Beschwerdeführerin anführt, widersprüchliche und inkonsistente Planung in der breiten Öffentlichkeit keine Zustimmung finden wird. Massstab für diese Beurteilung der Nutzungsplanung wird das von der Stadt Rorschach lancierte Stadtentwicklungskonzept bilden. Mit diesem Konzept sollen Vorhaben koordiniert und die künftige Stossrichtung der Stadtentwicklung aufgezeigt werden (Stadt Rorschach, Geschäftsbericht 2010, S. 23 ff., in: www.rorschach.ch). Darauf wies auch das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) in seiner Rekursstellungnahme vom 29. Oktober 2010 hin. Es hielt fest, die Umsetzung des Entwicklungskonzepts bzw. der kommunalen Richtplanung als strategisches Instrument könne mit dem grundeigentümergebundenen Erlass einer Planungszone gesichert werden.

Soweit die Beschwerdeführerin anführt, es gehe dem Stadtrat nicht darum, durch die Nutzungsordnung ein erträgliches Zusammenleben zu sichern, vielmehr handle es sich um ein präventives Verbot, ist festzuhalten, dass das Bundesgericht in einem auch von der Beschwerdeführerin zitierten Entscheid erwog, moderne Unterhaltungsgewerbe, die mit Sex Geschäfte machten, brauchten zwar die Sittlichkeit als solche nicht zu beeinträchtigen, sie könnten aber unter Umständen auf die Umgebung derart unangenehm und lästig wirken, dass auch dies zu verhindern im öffentlichen Interesse liege. Die Erhaltung bestimmter Gebiete für ihren angestammten Nutzungszweck sei



ebenfalls ein anerkanntes öffentliches Interesse, das als Schranke sowohl für die Eigentumsgarantie wie auch für die Handels- und Gewerbefreiheit in Betracht falle (BGE 108 Ia 140). Die Beschwerdeführerin führt in diesem Zusammenhang an, das Bundesgericht habe in zitierten Entscheid darauf hingewiesen, dass die Beurteilung ideeller Immissionen mit besonderer Sorgfalt zu erfolgen habe und diesen Rahmen überschreitende Einschränkungen unter dem Aspekt der Verfassungsmässigkeit und der Verhältnismässigkeit nicht akzeptiert werden könnten. Sie legt indessen nicht dar, inwiefern dies vorliegend der Fall sein soll. Ihr Hinweis, für eine sexgewerbliche Nutzung kämen ohnehin nur 0.1 Prozent der betroffenen Liegenschaften in Frage, lässt im Gegenteil darauf schliessen, dass der zulässige Rahmen nicht überschritten wurde. Unverständlich ist sodann das Vorbringen der Beschwerdeführerin, es handle sich beim Vorhaben der Stadt Rorschach im Grunde um eine polizeiliche Massnahme. Das öffentliche Planungs- und Baurecht dient gerade dem Schutz des öffentlichen Interesses, indem es durch seine Nutzungsbestimmungen den Rahmen für das zulässige Mass gewerblicher Einwirkungen absteckt (BGE 108 Ia 140).

2.2.2. Zu prüfen ist nachfolgend, ob die Vorstellung über die künftige Planung, welcher die Planungszone dient, zulässig ist (BGE 113 Ia 362 E. 2b).

2.2.2.1. Die Beschwerdeführerin rügt, das Gebiet der Planungszone gehöre im wesentlichen der Kernzone und der Wohn- und Gewerbezone an. In diesen Bereichen seien nach abstrakter Betrachtungsweise mässig störende Gewerbebetriebe zulässig. Lehre und Rechtsprechung stimmten darin überein, dass sexgewerbliche Betriebe in diesen Zonen grundsätzlich konform seien. Ein generelles Verbot verletze die Wirtschaftsfreiheit. Der von der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin angeführte Art. 28 octies BauG bilde keine ausreichende gesetzliche Grundlage für die geplante Nutzungsbeschränkung. Diese Norm sehe keine Verbote vor, vielmehr verpflichte sie die Gemeinden dazu, Nutzungen positiv festzulegen, wenn die Zuweisung eines Gebiets zu einer Zone nur für diese in Betracht falle. Nutzungen, die nicht formell erwähnt würden, fielen demgegenüber, wie sich e contrario schliessen lasse, für diese Zone in Betracht. Für diese Auslegung sprächen auch die systematische Stellung und die historische Herkunft der Norm.



2.2.2.2. Die Vorinstanz erwog, aus der Botschaft zum neuen Wasserbaugesetz ergebe sich unmissverständlich, dass der Gesetzgeber den politischen Gemeinden die Möglichkeit, in einzelnen (Bau)Zonen bestimmte Nutzungen festzulegen, nicht nur bei der Umsetzung der Gefahrenkarten oder der Ausscheidung von Notentlastungsräumen habe einräumen wollen, sondern ausdrücklich immer dann, wenn ortsplanerische Gründe eine Differenzierung erforderten. Der Wortlaut von Art. 28octies BauG sei deshalb bewusst entsprechend gewählt worden. Nachdem sich der Wille des Gesetzgebers zweifelsfrei aus der Botschaft ergebe und es anlässlich der Sitzungen der vorberatenden Kommission keinerlei Wortmeldungen zur Änderung von Art. 28octies BauG gegeben habe, könne ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass diese Vorschrift eine genügende gesetzliche Grundlage für die geplanten ortsplanerischen Nutzungsbeschränkungen darstelle. Im übrigen ermächtigte bereits Art. 28septies BauG die politischen Gemeinden, im Baureglement, in Zonen-, Überbauungs- oder Gestaltungsplänen zur Erhaltung oder Förderung von Orts- und Quartierzentren sowie von Wohngebieten für umgrenzte Gebiete oder einzelne Zonen Vorschriften über das zulässige Mass und die örtliche Verwirklichung der verschiedenen Nutzungsarten zu erlassen. Dies bedeute, dass bereits nach dieser Vorschrift Bestimmungen ausdrücklich zulässig seien, die der Verdrängung von Wohnraum in Orts- und Quartierzentren entgegenwirkten.

2.2.2.3. Mit dem III. Nachtragsgesetz zum Baugesetz (nGS 32-21) wurde mit Art. 28octies die Möglichkeit geschaffen, die zulässigen Nutzungen im Rahmen des Zonenzwecks einschränkend festzulegen. Allerdings galt dies nur für die Gewerbe-Industrie-, die Industrie- sowie die Intensiverholungszone. Der Gesetzgeber war damals der Meinung, damit könnten die meisten Fälle von praktischer Bedeutung einer angemessenen Lösung zugeführt werden (Botschaft des Regierungsrates vom 11. Oktober 1994 zum III. Nachtragsgesetz, ABI 1994, S. 2259). Im Zusammenhang mit der Totalrevision des Wasserbaugesetzes (sGS 734.1) wurde die Anpassung von Bestimmungen des Baugesetzes notwendig, unter anderem auch von Art. 28octies BauG. Die Änderung dieser Norm führte dazu, dass die Konkretisierung der Nutzung nun für alle Zonenarten gemäss Baugesetz zulässig ist, unabhängig davon, ob Bauzonen oder Nichtbauzonen betroffen sind. In der Botschaft zum Wasserbaugesetz wurde dazu festgehalten, die Möglichkeit könne nicht nur bei der Umsetzung der Gefahrenkarte (beispielsweise zum Zweck der gänzlichen oder teilweisen Beseitigung



eines Schutzdienstes) oder der Ausscheidung von Notentlastungsräumen von Nutzen sein, sondern immer dann, wenn ortsplanerische Gründe eine Differenzierung erforderten; etwa bei der Konkretisierung der Nutzungsmöglichkeiten in Gewerbe-Industriezonen, die als wirtschaftliche Schwerpunktgebiete gelten würden (Botschaft der Regierung vom 22. April/14. Mai 2008 zum Wasserbaugesetz, ABI 2008, S. 2219). Der Gesetzgeber wollte die Revision des Wasserbaugesetzes offensichtlich dazu nutzen, den Anwendungsbereich von Art. 28octies BauG auszuweiten und nicht nur auf das wasserbaugesetzlich Notwendige zu beschränken. Wieso diese Norm, wie die Beschwerdeführerin behauptet, nun primär im Dienst der Abwehr von Naturgefahren stehen soll, ist nicht ersichtlich. Die Vorinstanz wies darauf hin, dass sich der Wille des Gesetzgebers aus der Botschaft ergebe und erwog zu Recht, Art. 28octies BauG bilde eine genügende gesetzliche Grundlage für die vom Stadtrat Rorschach im Zentrumsbereich geplante ortsplanerische Nutzungsbeschränkung. Somit kann offen bleiben, ob auch Art. 28septies BauG als gesetzliche Grundlage für eine derartige Nutzungsbeschränkung dienen könnte.

2.2.4. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine erkennbare und ausreichend begründete Planungsabsicht besteht und die Vorstellung über die künftige Planung zulässig ist.

2.3. Es ist nachfolgend zu prüfen, ob die befristete Bau- und Veränderungssperre, welche die Planungszone nach sich zieht, zur Wahrung der Entscheidungsfreiheit bei der Nutzungsplanung begründet erscheint (BGE 105 Ia 223).

2.3.1. Das Verwaltungsgericht setzte sich in einem Urteil vom 15. März 2007 ausführlich mit der Frage der Verhältnismässigkeit von Planungszone auseinander. Es erwog, dass es sich bei der Planungszone insofern um eine "unstrukturierte Massnahme" handle, als bei Erlass der Planungszone in der Regel nicht feststehe, inwieweit die geänderten Verhältnisse eine Anpassung der Nutzungsordnung bedingten, und folgerte daraus, die Prüfung der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn stelle keinen tauglichen Massstab für die Zulässigkeitsprüfung dar, es müsse mit der Prüfung der Eignung und der Notwendigkeit sein Bewenden haben. Der Ausschluss der Zumutbarkeitsprüfung bedeute indes nicht, dass die privaten Interessen überhaupt keine Berücksichtigung fänden. Auch für eine Planungszone müsse verlangt werden,



dass ein überwiegendes öffentliches Interesse vorliege (VerwGE 2006/140 vom 15. März 2007 i.S. Politische Gemeinde Wil, mit Hinweisen, in: www.gerichte.sg.ch).

2.3.2. Die Beschwerdeführerin bestreitet zu Recht nicht, dass die Planungszone geeignet ist, die vom Stadtrat anvisierten Ziele zu erreichen. Die Eignung einer Planungszonenfestlegung wirft in der Regel keine besonderen Fragen auf, wenn die Planungsfreiheit der Behörden gesichert werden soll (A. Ruch, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999, N 30 zu Art. 27 RPG). Hingegen ist streitig, ob die Planungszone überhaupt erforderlich ist bzw. sachgerecht festgelegt wurde. Die Vorinstanz führte dazu unter Verweis auf den Beschluss des Stadtrates vom 23. März 2010 aus, der Perimeter der Planungszone sei aufgrund einer systematischen und von einer Arbeitsgruppe beurteilten Festlegung des Zentrums bestimmt worden. Für die Umgrenzung der Planungszone sei somit weder von Bedeutung gewesen, ob einzelne Liegenschaften bereits sexgewerblich genutzt würden, noch ob überhaupt eine Wahrscheinlichkeit bestehe, dass sie je so genutzt werden könnten. Von Bedeutung für die Umgrenzung der Planungszone sei einzig die Frage gewesen, welcher Bereich des Gemeindegebiets heute und in Zukunft dem Zentrum zuzuordnen sei. Dieses Vorgehen erscheint sachgerecht und zielführend. Auch das AREG äusserte sich im Rahmen des Rekursverfahrens positiv zum definierten Perimeter. Es hielt dazu fest, die Planungszone umfasse rund einen Sechstel des gesamten Gemeindegebietes (ohne See) der Stadt Rorschach. Es handle sich um das Kernstück der Stadt und somit auch um das Kernstück des funktionalen Stadtraumes Rorschach. Dieser beschränke sich nicht nur auf das Gemeindegebiet der Stadt, sondern dehne sich auch auf die beiden umliegenden Gemeinden Rorschacherberg und Goldach aus. Vor diesem Hintergrund sei die Grösse und Abgrenzung der Planungszone als zweckmässig zu erachten.

Die Beschwerdeführerin hält zwar dagegen, das vom Stadtrat festgelegte "funktionale bauliche Zentrum" gehe weit über das hinaus, was zur Problembewältigung notwendig wäre. Der Stadtrat versuche präventiv absolute Freiräume zu schaffen und schieesse damit auch sachlich weit über das Ziel hinaus. Sie legt jedoch nicht dar, inwiefern die Zone anders hätte definiert werden können bzw. inwiefern der Perimeter willkürlich festgelegt worden sein soll. Dass, wie die Beschwerdeführerin weiter rügt, auch Gebäude von der Planungszone erfasst werden, die grundsätzlich nicht für die



Ansiedelung eines erotikorientierten Gewerbes in Frage kommen, wie beispielsweise die Schule oder das Rathaus, ist nicht von Belang. Ebenso wenig fällt die Annahme der Beschwerdeführerin ins Gewicht, 99,9 Prozent der betroffenen Grundeigentümer hätten gar keine Absicht, ein entsprechendes Gewerbe in ihrem Gebäude zu betreiben. Das Planungsgebiet ist in seiner Gesamtheit zu betrachten. Dies verbietet grundsätzlich, einzelne Parzellen unter Hinweis auf die Vermeidung von Härten aus der Planungszone zu entlassen. Ebenso wenig kann gefordert werden, dass das Gebiet der Planungszone präzise mit dem von der endgültigen Nutzungsordnung erfassten Gebiet übereinstimmt (Ruch, a.a.O., N 31 zu Art. 27 RPG).

Soweit die Beschwerdeführerin rügt, die Anordnung des Stadtrates sei zu wenig bestimmt und die Tragweite des Eingriffs ungenau umrissen, kann ihr nicht gefolgt werden. Aus der im Entscheid der Vorinstanz zitierten Formulierung im Beschluss des Stadtrates vom 23. März 2010 (Ziffer 3) ist ohne weiteres erkennbar, dass innerhalb der Planungszone Umnutzungen in sexgewerbliche Betriebe verhindert werden sollen. Indem der Stadtrat Rorschach im Beschluss über die Planungszone die nicht zulässigen baubewilligungspflichtigen Vorkehren benannte, wahrte er das Verhältnismässigkeitsprinzip und wurde auch den Erfordernissen von Art. 106 Abs. 2 BauG gerecht. Die Planungszone verletzt somit auch den Grundsatz der Erforderlichkeit nicht; sie ist folglich verhältnismässig.

3. Die Beschwerdeführerin rügt, das AREG habe im Rekursverfahren unberechtigterweise formell Antrag gestellt. Die Vorinstanz habe in ihrem Entscheid eingeräumt, dass das AREG mit dem formellen Antrag seine Kompetenzen überschritten habe. Sie sei jedoch zum Schluss gelangt, die unzulässige Antragstellung habe keinerlei Auswirkungen auf das Rekursverfahren gehabt. Diese Begründung könne nicht überzeugen, denn immerhin sei die Vorinstanz dem Antrag gefolgt.

Es ist zutreffend, dass das AREG am 29. Oktober 2010 eine Stellungnahme zum Rekurs einreichte. Sie kam darin zum Ergebnis, es sei noch nicht möglich zu beurteilen, inwieweit die angestrebte Änderung der Zonierung im innerstädtischen Raum genehmigungsfähig sei. Das raumplanerische Interesse für die Überprüfung der einzelnen Zonenarten im Zentrumsgebiet sei jedoch ausgewiesen und legitim. Als Fachstelle befürwortete sie demnach das Vorgehen des Stadtrates Rorschach. Es



versteht sich von selbst, dass die Vorinstanz sich durch diese von ihr angeforderte fachliche Stellungnahme insofern beeinflussen liess, als sie deren Überlegungen in ihren Entscheid mit einbezog. Die Frage ist, ob die fälschlicherweise erfolgte Antragstellung selbst einen entscheidenden Einfluss hatte. Davon ist nicht auszugehen, denn der Inhalt des Berichts lässt auch unter Ausklammerung des formellen Antrags zweifelsfrei auf eine den Rekurs ablehnende Haltung des Verfassers schliessen.

4. (...).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

- 1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.
- 2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- bezahlt die Beschwerdeführerin unter Verrechnung des Kostenvorschusses in gleicher Höhe.
- 3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident:

Der a.o. Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin (durch Rechtsanwältin lic. iur. E.)



St.Galler Gerichte

- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin

am:

Rechtsmittelbelehrung

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.