

dieser Landhauszone ist eine Sammelgarage weder für die Überbauung selber noch für die Nachbarschaft von Vorteil, da Zufahrten und eine Konzentration sowie Lärmquellen durch die Belüftungsschächte entstehen, die sich durch dezentralisierte Parkierung vermeiden lassen. Der Gemeinderat hat deshalb zu Recht von der Kompetenz, die Anordnung von Parkplätzen in einer Sammelgarage zu verlangen, hier keinen Gebrauch gemacht. Er musste auch nicht aus diesem Grund die Bewilligung nach den Vorschriften über die Einzelbauweise erteilen und auf die Anordnung einer Arealüberbauung, welche aus anderen Gründen nach Sinn und Zweck der Bauordnung gerechtfertigt ist, verzichten.

Verwaltungsgericht 3. Oktober 2000

*Art. 24 RPG, § 19 BauG/§ 18 PBG, § 61 BO Zug. – Umnutzung einer gewerblichen Liegenschaft ausserhalb der Bauzone. Änderung in Restaurant nach alt Art. 24 unzulässig.*

*Aus den Erwägungen:*

2. Das im Eigentum der Stadt Zug stehende Areal der ehemaligen Würzmühle liegt in der Zone des öffentlichen Interesses für Freihaltung und Erholung. Diese Zonen sind als Frei-, Grün- und Erholungsflächen zu erhalten bzw. zu gestalten. Darauf dürfen oberirdisch nur kleinere Bauten und Anlagen erstellt werden, welche für die Nutzung erforderlich und mit dem Charakter der Zone vereinbar sind (§ 61 Abs. 2 der Bauordnung der Einwohnergemeinde Zug vom 7. Oktober 1994, BO). Die gemeindliche Zonenordnung stützt sich auf § 19 des Baugesetzes für den Kanton Zug, gültig bis Ende Dezember 1999 (aBauG), nach neuem Recht auf § 17 PBG. Nach altem wie nach neuem Recht sind die Zonen des öffentlichen Interesses für Erholung und Freihaltung bzw. für Frei- und Grünflächen keine Bauzonen (§ 19 Abs. 2 aBauG, § 18 Abs. 1 lit. b PBG). Die baulichen Änderungen und Nutzungsänderungen des Grundstücks ausserhalb der Bauzonen unterliegen daher unbestrittenermassen nicht dem Bewilligungsverfahren gemäss § 22 RPG, da weder die frühere gewerbliche Nutzung noch die vorgenommenen oder strittigen Änderungen zonenkonform sind. Die Zone des öffentlichen Interesses für Freihaltung und Erholung erstreckt sich entlang der Lorze und bildet eine Frei-, Grün- und Erholungsfläche zwischen der Lorze und der östlich beginnenden Bauzone. Wegen der Nähe der Bauzone fällt auch zum Vornherein eine Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 Abs. 1 RPG ausser Betracht, da die Bauten und Nutzungen keineswegs im schmalen Freihaltestreifen zwischen Bauzone und Lorze standortgebunden sind. Im Folgenden bleibt zu prüfen, ob die Bewilligung nach Art. 24 Abs. 2 RPG zu Recht erteilt worden ist.

3. Gemäss Art. 24 Abs. 2 RPG (in Kraft bis 30. August 2000) kann das kantonale Recht gestatten, Bauten und Anlagen zu erneuern, teilweise zu

ändern oder wiederaufzubauen, wenn dies mit wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar ist. Das kantonale Recht hat von dieser Ermächtigung in vollem Umfang Gebrauch gemacht (§ 36bis Abs. 1 aBauG, § 10 Abs. 2 PBG). Die am 1. September 2000 in Kraft getretene Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 20. März 1998 betrifft insbesondere auch die Ersetzung von Art. 24 Abs. 2 RPG durch eine Neuregelung in den Artikeln 24 a bis 24 d RPG in der Absicht, für nicht zonenkonforme Bauten ausserhalb der Bauzone differenziertere Normen zu erlassen. Gemäss Art. 52 Abs. 2 der Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1) werden hängige Beschwerdeverfahren nach bisherigem Recht zu Ende geführt, sofern das neue Recht für den Gesuchsteller nicht günstiger ist.

Artikel 24 Abs. 2 RPG schützt den Besitzstand bestehender Bauten, die durch die Planung zonenwidrig geworden sind, hier durch die Zuweisung zur Zone ÖI für Freihaltung und Erholung, welche die Bauten in ihrem früheren und heutigen Zustand sowie in ihrer früheren und gegenwärtigen bzw. beabsichtigten Nutzung nicht erlauben. Die Besitzstandsgarantie gründet in der durch Art. 22ter BV gewährleisteten Eigentumsgarantie. Zugelassen sind nicht nur der Bestand und die Erneuerung, sondern auch die teilweise Änderung. Bewilligungspflichtige Änderungen können zwar wiederholt oder in kleinen Schritten beantragt werden, das zulässige Ausmass der Änderung ist aber stets gesamthaft, gemessen am ursprünglichen Zustand zu beurteilen (BGE 113 Ib 224, 112 Ib 278 mit Hinweisen). Der unbestimmte Gesetzesbegriff der «teilweisen Änderung» ist vom Bundesgericht dahingehend geklärt worden, dass nur geringfügige Erweiterungen und Nutzungsänderungen zulässig sind. Eine teilweise Änderung darf die Identität eines Bauwerks im Sinne seiner Wesensgleichheit nicht in Frage stellen. Umfang, Erscheinung und Bestimmung einer Baute müssen im Wesentlichen gewahrt bleiben und es dürfen von ihr keine erheblichen neuen Auswirkungen auf die Nutzungsordnung, Erschliessung oder Umwelt ausgehen. Zulässig sind sodann nur teilweise, also geringfügige Änderungen an der Nutzung eines Bauwerkes oder eines seiner Teile. Umfassende Zweckänderungen sind untersagt (Christoph Bandli, Bauen ausserhalb der Bauzonen, Art. 24 RPG, S. 204 mit Hinweisen). So überschreitet der Wechsel von einem Wohnhaus in ein Vergnügungslokal, von einem – bestehendem Wohnraum dienenden – Estrich und Fitnessraum in eine eigenständige Wohneinheit, von einer Fuhrhalterei in eine Autospenglerei, von einer Garage in eine Reparaturwerkstätte, von einer Eierabpackerei zu einem Montagebetrieb für Blechverarbeitungsmaschinen, von einem Hühnerfutterlager zu einer Gipsmaschinenreparaturwerkstätte, von einer Reithalle in eine Lagerhalle, von einer Sennhütte mit Eigenproduktionsverkauf im Sommer zu einem Kiosk mit Restaurantbetrieb für Skifahrer im Winter und von einem als Pension geführten Gastwirtschaftsbetrieb in ein öffentliches Kaffee den bundesrechtlichen Rahmen von Art. 24 Abs. 2 RPG (Beispiele und Zitate Christoph Bandli, a.a.O., S. 205).

Die kantonale Baudirektion hat in ihrer Verfügung vom 29. Oktober 1998 eine umfassende Zweckänderung des Mühlegebäudes, der Materialschuppen und der Lagerbauten sowie die Neuerstellung von 10 Parkplätzen bewilligt. Der Entscheid wurde damit begründet, die Umnutzung liege im weitesten Sinne im öffentlichen Interesse. Dem kann nicht gefolgt werden. Planungsziele und Planungsgrundsätze werden in den Artikeln 1 und 3 RPG umschrieben. Danach sind Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen (Art. 3 Abs. 3 RPG). Die Landschaft ist zu schonen. Insbesondere sollen See- und Flussufer freigehalten und öffentlicher Zugang und Begehung erleichtert werden (Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG). Für die im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen sind sachgerechte Standorte zu bestimmen (Art. 3 Abs. 4 RPG). Das öffentliche Interesse geht auf die planerische Erfassung der unterschiedlichsten Anforderungen von Landschaftsschutz, Siedlungsgestaltung, Berücksichtigung von Gewerbe, Freizeit und Wohnen. Die verschiedenen Interessen sind in einem planerischen Prozess aufeinander abzustimmen (Art. 2 Abs. 1 RPG) und nach rechtskräftiger Planung für jedermann, auch für das Gemeinwesen, verbindlich. Der unbestimmte Hinweis auf ein öffentliches Interesse im weitesten Sinne öffnet einer willkürlichen Beurteilung Tür und Tor. Die gleiche Feststellung wie für die Erfassung der öffentlichen Interessen durch die Planungspflicht gilt auch für die Anwendung der Besitzstandsgarantie. Die Baudirektion setzte sich im damaligen Entscheid nicht mit Art. 24 Abs. 2 RPG und der darauf gestützten Praxis auseinander, sondern erklärte, dem öffentlichen Interesse für Freihaltung entlang der neuen Lorze komme das Kulturzentrum besser entgegen als eine im Sinne der Besitzstandsgarantie weiterführende gewerbliche Nutzung. Damit erachtete die Baudirektion entgegen ihrer eigenen langjährigen Praxis eine durchgehende Umnutzung als mit Art. 24 Abs. 2 RPG vereinbar. Darin kann ihr nicht gefolgt werden. Die Bewilligung vom 29. Oktober 1998 ist zwar rechtskräftig, muss aber als klarerweise rechtswidrig bezeichnet werden. Wie bereits erklärt, kann der Anspruch aus Art. 24 Abs. 2 RPG nur einmal ausgeschöpft werden. Insofern ist auch jene Bewilligung im gegenwärtigen Verfahren zu berücksichtigen. Die Verfügung vom 29. Oktober 1998 erlaubt im Erdgeschoss des Mühlegebäudes einen Aufenthaltsraum mit Bar. Von einem öffentlichen Restaurant ist klarerweise nicht die Rede.

In der Verfügung vom 15. November 1999 stellt die Baudirektion wiederum fest, dass der geplante Restaurationsbetrieb nicht zonenkonform sei. Es wird verwiesen auf den Zwischenentscheid vom 29. Oktober 1998, wo ein Aufenthaltsraum mit Bar bewilligt worden sei. Das neue Gesuch bedeute keine erhebliche Änderung zur bereits bewilligten Nutzung, da weiterhin von einem Barbetrieb die Rede sei und da erfahrungsgemäss ehemalige gewerbliche, zu sogenannten alternativen Kulturräumen umgenutzte Liegenschaften regelmässig mit Wirtschaftsführung verbunden seien. Auch der Stadtrat erklärt in seiner Vernehmlassung ans Verwaltungsgericht,utzungsmässig erfolge kei-

ne wesentliche Änderung. Der neu vereinigte Bar- und Aufenthaltsraum sowie der Aussensitzplatz sollten wie bisher für Restaurationszwecke genutzt werden, wobei hier der Betrieb an einzelnen wenigen Tagen pro Woche auch dem Publikum offenstehen solle. Eine solche Änderung erscheine noch als zulässig. Gerade bei Veranstaltungen, an welchen auch konsumiert werden könne, sei das Bistro im Wesentlichen in gleicher Weise betrieben worden wie mit der nun vorgesehenen partiellen Öffnung für Dritte.

Bewilligt worden ist 1998 ein Aufenthaltsraum mit Bar. Begrifflich bezieht sich Aufenthaltsraum auf die im Haus wohnenden oder arbeitenden Personen. Mehr ist darunter nicht zu verstehen. Dass mit der ursprünglichen Bewilligung «erfahrungsgemäss» damit gerechnet worden sei, dass die bewilligte Umnutzung «regelmässig mit Wirtschaftsführung» verbunden sei, lässt sich dem Beschluss in keiner Weise entnehmen. Es erstaunt auch, wenn der Stadtrat ausführt, das Bistro sei im Wesentlichen in gleicher Weise geführt worden wie es nun bewilligt werden solle. Es stellt sich hier die Frage, ob die Führung eines Restaurants noch als teilweise Änderung der seinerzeitigen gewerblichen Nutzung als Gewürzmühle bezeichnet werden kann. Auch diese Frage ist klarerweise zu verneinen. Vielmehr stellt die Führung eines Restaurants, welches dem Publikum individuell oder im Rahmen von Veranstaltungen offensteht, einen neuen Zweck dar. Eine solche Zweckänderung überschreitet den Rahmen von Art. 24 Abs. 2 RPG.

Artikel 24 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes in der bis Ende August 2000 gültigen Fassung ist aufgehoben und durch die Art. 24a bis 24d ersetzt worden. Es lag im Bestreben des Gesetzgebers, differenzierte Lösungen zu finden. Gemäss Art. 52 Abs. 2 RPV ist das für Gesuchsteller günstigere Recht anzuwenden. Da das neue Recht heikle Anwendungsfragen mit sich bringt, soll den Parteien keine Instanz verloren gehen. Das Gericht weist deshalb die Sache zur ergänzenden Prüfung nach neuem Recht an die Baudirektion zurück, während die angefochtenen Entscheide nach altem Recht aufzuheben sind.

Verwaltungsgericht 19. Dezember 2000

*§ 19 BauG, § 18 PBG, § 61 BO, Art. 15 USG. – Herrichtung des Hartplatzes einer Schulanlage für Ballhockey. Bewilligungsanforderungen bei Platz teils in der Bauzone, teils in der Freihaltezone.*

*Aus dem Sachverhalt (Zusammenfassung):*

Zur Schulanlage Herti in der Stadtgemeinde Zug zählt ein Hartplatz, welcher gemäss Baubewilligung vom 12. März 1974 dem Volleyball, Korbball und Kleinfeldhandball dient. Der Platz befindet sich nördlich des Sporttraktes gegen die Lorze hin. Beim Bau der Schulanlage befand sich das ganze Areal in der Zone des öffentlichen Interesses. Seit der Stadtplanung 1981 be-