

schrieben werden kann. Auf diese Folge wurde der Beschwerdeführer in der Kostenvorschussverfügung vom 29. Januar 2016 auch ausdrücklich in Fettschrift hingewiesen. Sodann hielt das Bundesgericht explizit fest, dass sich der Rechtsanwalt auch die Säumnis einer Drittperson zur Bezahlung des Kostenvorschusses anrechnen lassen müsse (vgl. oben Erw. 3g). Somit ist zusammenfassend festzuhalten, dass die geforderte anwaltliche Sorgfaltspflicht ausser Acht gelassen wurde, indem der prozessführende Rechtsanwalt die an die Rechtsschutzversicherung ausgelagerte Prozesshandlung zur Bezahlung des Kostenvorschusses nicht kontrollierte. Durch die Verletzung seiner anwaltlichen Sorgfaltspflicht ist dem Rechtsanwalt der Fehler seiner Hilfsperson anzurechnen. Folglich wurde der Rechtsanwalt des Beschwerdeführers – durch die Anrechnung des Verschuldens seiner Hilfsperson – verschuldet abgehalten, innert der Frist zu handeln, weshalb § 11 Abs. 3 VRG keine Anwendung findet und das Fristwiederherstellungsgesuch nicht gutgeheissen werden kann bzw. auch von der Vorinstanz nicht gutgeheissen werden konnte. Demzufolge ist die Vorinstanz zu Recht nicht auf die Verwaltungsbeschwerde eingetreten. Damit erweist sich die vorliegende Beschwerde als unbegründet, weswegen sie abzuweisen ist.

(...)

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 26. September 2016, V 2016 55
Das Urteil ist rechtskräftig.

1.3 § 25 PolOrgG; Art. 5, 9 und 29 BV

Regeste:

§ 25 PolOrgG. Art. 5, 9 und 29 BV – Nach § 25 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation der Polizei werden die Kosten für polizeiliche Leistungen in Rechnung gestellt, wenn die Gesetzgebung es vorsieht. Ersatz der gesamten Kosten für polizeiliche Leistungen wird u.a. verlangt von Personen, die mutwillig eine Alarmerung auslösen (§ 25 Abs. 3 lit. a PolOrgG), oder aus deren privater Sicherheitseinrichtung sich ein Fehlalarm löst (lit. b). Wird einer Person jedoch erst rund drei Monate nach einem Fehlalarm eine Gebührenrechnung auferlegt, ohne dass ihr bezüglich des zugrundeliegenden Sachverhalts und der bezüglichen Rechtsgrundlage das rechtliche Gehör gewährt wurde, werden der Anspruch auf rechtliches Gehör sowie das Gebot der Fairness im Verfahren verletzt (Erw. 4d und e).

Aus dem Sachverhalt:

X. kontaktierte am 5. Mai 2014 um 22.21 Uhr die Einsatzleitzentrale der Zuger Polizei und meldete, gerade per Telefon bzw. SMS einen Einbruchalarm von der Alarmanlage in seinem Einfamilienhaus an der Musterstrasse in Z. übermittelt erhalten zu haben. In der Folge wurde eine Polizeipatrouille zum Wohnhaus von X. beordert.

Die Polizeibeamten umstellten das Gebäude und kontrollierten sämtliche Türen und Fenster auf Einbruchspuren. Weder bei der Aussen- noch bei der Innenkontrolle des Gebäudes konnten sie irgendwelche Einbruchspuren feststellen. Nach Orientierung von X. über den Fehlalarm wurde der Einsatz beendet. Am 22. Juli 2014 auferlegte die Zuger Polizei X. die Kosten für den Polizeieinsatz vom 5. Mai 2014 in der Höhe von Fr. 440.95 inkl. MWST unter Verweis auf § 25 Abs. 3 Bst. b des Gesetzes über die Organisation der Polizei vom 30. November 2006 (Polizei-Organisationsgesetz [PolOrgG]; BGS 512.2) i.V.m. § 3 Abs. 1 Bst. a der Verordnung über den Kostenersatz für polizeiliche Leistungen vom 11. Dezember 2007 (BGS 512.26). Zur Begründung wurde angegeben, dass es sich um einen Fehlalarm seiner Alarmanlage gehandelt habe. Gegen diese Rechnung erhob X. mit Eingabe vom 26. Juli 2014 Beschwerde an den Regierungsrat des Kantons Zug und beantragte sinngemäss deren Aufhebung. Zur Begründung brachte er vor, nach dem Alarm vom 5. Mai 2014 habe er am darauffolgenden Tag sämtliche Türen- und Fensterkontakte sowie die Bewegungsmelder kontrolliert. Dabei habe sich herausgestellt, dass diese ordnungsgemäss funktioniert hätten. An der Terrassentür der Küche sowie an deren Rahmen habe er aber frische Einbruchspuren festgestellt. Es sei somit sehr wahrscheinlich, dass der Alarm durch diesen Einbruchversuch ausgelöst worden sei und die Einbrecher zur Flucht veranlasst habe. Seiner Beschwerde legte X. Fotos der Terrassentür und deren Rahmen bei. Am 11. August 2014 kontaktierte X. die Zuger Polizei und erkundigte sich danach, wo er eine Anzeige wegen eines Einbruchversuchs einreichen könne. Zwei Polizeibeamte rückten in der Folge zu einer nachträglichen Sachverhaltsaufnahme aus. Gemäss Polizeirapport vom 19. August 2014 konnten sie indes keine Einbruchspuren feststellen, sondern lediglich ein leicht verbogenes Aluminiumblech im Schwellenbereich des Rahmens der Terrassentüre. Einbruchspuren, namentlich von Werkzeugen, hätten keine gesichert werden können und auf den Beizug des kriminaltechnischen Dienstes sei verzichtet worden. X. habe angegeben, er habe diesen Schaden erst am 11. August 2014 festgestellt. X. stellte gleichentags Strafantrag wegen Sachbeschädigung und Hausfriedensbruchs gegen unbekannt. Mit Beschluss vom 9. Dezember 2014 hiess der Regierungsrat die von X. erhobene Beschwerde teilweise gut und änderte die Rechnung der Zuger Polizei vom 22. Juli 2014 in dem Sinne ab, dass X. für den Polizeieinsatz für den Fehlalarm seiner Wertschutzanlage vom 5. Mai 2014 Kosten im Betrag von Fr. 408.30 zu tragen habe, somit ohne Mehrwertsteuer im Umfang von 8 % bzw. Fr. 32.65. Es wurden ihm die Verfahrenskosten in Höhe von Fr. 400.– auferlegt.

Aus den Erwägungen:

(...)

2. a) Nach § 25 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation der Polizei (Polizei-Organisationsgesetz vom 30. November 2006, PolOrgG, BGS 512.2) werden die Kosten für polizeiliche Leistungen in Rechnung gestellt, wenn die Gesetzgebung es vorsieht.

Ersatz der gesamten Kosten für polizeiliche Leistungen wird u.a. verlangt von Personen, die mutwillig eine Alarmierung auslösen (§ 25 Abs. 3 lit. a PolOrgG), oder aus deren privater Sicherheitseinrichtung sich ein Fehlalarm löst (lit. b).

b) Umstritten ist, ob der Polizeieinsatz der Zuger Polizei vom späten Abend des 5. Mai 2014 nach der Alarmierung durch den Beschwerdeführer in dessen Liegenschaft kostenpflichtig war oder nicht, bzw. ob es sich bei der Alarmierung durch den Beschwerdeführer auslösenden Meldung aus dessen privater Alarmanlage am 5. Mai 2014 um einen kostenpflichtigen Fehlalarm im Sinne des Gesetzes gehandelt hat oder nicht. Der Beschwerdeführer moniert insbesondere, dass die Polizei einen Fehlalarm nie definiert habe. Einzugehen ist somit zunächst auf den vom Gesetz verwendeten Begriff des Fehlalarms.

(...)

g) Somit ergibt sich, dass der Gesetzgeber wegen der Schwierigkeit eines sicheren Nachweises von Fehlalarmen ganz bewusst eine Kausalhaftung statuiert hat. Diese Rechtsfolge muss notwendigerweise generell, d.h. auch für andere als rein technische Fehlalarme bzw. für andere Ursachen von Fehlalarmen gelten. Demgemäss muss es für die Kostenpflicht des Privaten für den ergebnislosen polizeilichen Einsatz genügen, dass kein Beweis für eine Präsenz und Einwirkung von Tätern oder anderer verantwortlicher Drittpersonen vorhanden ist. Der Besitzer einer Alarmanlage soll also selbst dann kostenpflichtig werden, wenn eventuell tatsächlich Täter zu Werke gewesen sind, sich nachträglich aber keine verbrecherischen Spuren beweisen lassen. Denn der Staat soll für die Rechnungstellung nach einem erfolglosen Einsatz nicht zum Nachweis verpflichtet sein, was im konkreten Fall einen Fehlalarm ausgelöst hat. Kausalhaftung bedeutet somit, dass zum vorneherein der Besitzer der Alarmanlage für die Kosten von Polizeieinsätzen aufzukommen hat, die er aufgrund bzw. im Vertrauen auf seine Alarmmeldung ausgelöst hat, ohne dass Täter oder eindeutige Einbruchspuren vorgefunden wurden.

3.

(...)

f) Ist vorliegend somit nicht (mehr) nachweisbar, ob es sich um einen technischen Fehlalarm handelte oder ob tatsächlich ein Einbruchversuch den Alarm auslöste, bzw. auf welche Ursache der von der privaten Alarmanlage des Beschwerdeführers ausgegangene Alarm zurückzuführen ist, sind grundsätzlich die Voraussetzungen für die Kausalhaftung und damit die Entschädigungspflicht des Beschwerdeführers erfüllt.

g) Festzustellen ist schliesslich noch, dass zur Erhebung der hier umstrittenen Gebühr im Sinne eines Kausalhaftungstatbestandes im Polizei-Organisationsgesetz eine genügende gesetzliche Grundlage besteht, was vom Beschwerdeführer im Übrigen auch nicht in Zweifel gezogen wird. Ebenso wenig umstritten ist die vom Regierungsrat als Beschwerdeinstanz noch reduzierte Höhe des Kostenersatzes von Fr. 408.30 gestützt auf § 3 lit. a der Verordnung über den Kostenersatz für polizeiliche Leistungen (BGS 512.26).

4. a) Polizeiliches Handeln unterliegt den allgemeinen Grundsätzen rechtsstaatlichen Handelns (vgl. allgemein BGE 136 I 87, 91 ff. E. 3.2). Wie auch im Bericht und Antrag des Regierungsrates zum Polizei-Organisationsgesetz (S. 64) festgehalten worden ist, muss sich polizeiliches Handeln wie jede andere Verwaltungstätigkeit auf Verfassung und Gesetz stützen. Unter diesem Aspekt sind im Folgenden in Berücksichtigung des zu beurteilenden Beschwerdefalles und der entsprechenden Vorbringen des Beschwerdeführers die sich daraus ergebenden Anforderungen an Verfahren und Rechtsschutz zu prüfen.

b) Der Beschwerdeführer macht geltend, dass für den umstrittenen Polizeieinsatz vom 5. Mai 2014 erst am 22. Juli 2014 Rechnung gestellt worden sei. Die beiden Polizisten hätten am Schluss des Einsatzes vom 5. Mai 2014 davon gesprochen, dass es sich wahrscheinlich um einen Fehlalarm gehandelt habe, sie hätten ihn aber nicht auf seine Verantwortung für einen – von ihm nie anerkannten – «Fehlalarm» aufmerksam gemacht. Auch habe vor der Rechnungstellung kein Kontakt mehr mit der Polizei stattgefunden, worin er einen Verstoß gegen Treu und Glauben erblickt.

Die Zuger Polizei hielt in ihrer Stellungnahme vom 30. September 2014 fest, dass zwischen dem 5. Mai 2014 und der nachträglichen Schadensmeldung eine doch beachtliche Zeit vergangen sei. Die Frage, ob die vom Beschwerdeführer nachträglich festgestellten leichten Beschädigungen an der Terrassentür wirklich ursächlich für den Alarm vom 5. Mai 2014 gewesen seien, würde sich nicht mehr mit Bestimmtheit beantworten lassen. Die Vorinstanz argumentiert im angefochtenen Entscheid, der Beschwerdeführer habe sich nach dem 5. Mai 2014 nicht mehr wegen dieses Vorfalls bei der Zuger Polizei gemeldet. Erst nach Erhalt der Rechnung der Zuger Polizei vom 22. Juli 2014 habe er sein Wohnhaus erneut auf Einbruchspuren kontrolliert. Es könne sein, dass die erst nachträglich durch den Beschwerdeführer und die Polizeipatrouille entdeckte Beschädigung an der Terrassentüre erst nach dem 5. Mai 2014 entstanden sei. Es wird auch von der Sicherheitsdirektion dem Beschwerdeführer entgegengehalten, nur frische Spuren seien aussagekräftig.

Auf das Ersuchen des Gerichts um vollständige Aktenedition betreffend den Polizeieinsatz vom 5. Mai 2014 berief sich die Zuger Polizei darauf, dass es sich bei Journaleintragungen um chronologische verwaltungsinterne Aufzeichnungen handle, die für interne Zwecke polizeiliche Einsätze dokumentierten. Die Daten seien erste In-

formation und Orientierungshilfe und seien in der Regel nicht überprüft und nicht gesichert. Das Auskunftsrecht werde konsequenterweise eingeschränkt, da Daten gemäss dem Datenschutzgesetz aktuell, richtig und vollständig sein müssten.

c) Im Verwaltungsverfahren gilt grundsätzlich das Untersuchungsprinzip (§ 12 VRG). Dies bedeutet, dass namentlich die Verwaltungsbehörden den Sachverhalt von Amtes wegen abklären. Sie sind für die Beschaffung der Entscheidungsgrundlagen verantwortlich (vgl. BGE 135 II 161, Erw. 3; Häfelin / Müller / Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich / St. Gallen, Rz. 1623). Der Untersuchungsgrundsatz wird durch die Mitwirkungspflicht der Parteien relativiert. Im Beschwerdeverfahren ist es in erster Linie Aufgabe des Beschwerdeführers, die Beanstandungen vorzutragen, die er anzubringen hat. Er trägt die Substantiierungslast. Artikel 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) gewährleistet den Anspruch auf rechtliches Gehör. Kerngehalt des Gehörsanspruchs ist gerade, dass derjenige, dessen Rechtsstellung berührt wird oder berührt werden könnte, am Verfahren teilnehmen und sich insbesondere vor Erlass einer Verfügung äussern kann. Die Behörde hat dessen Vorbringen auch tatsächlich zu hören, sorgfältig und ernsthaft zu prüfen und in der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen, woraus sich die grundsätzliche Pflicht der Behörden zur Begründung ihrer Entscheide ergibt. Dieser verfassungsrechtliche Anspruch hat im kantonalen Verwaltungsverfahren sein positivrechtlichen Niederschlag in § 15 VRG gefunden, wonach die Behörden den Parteien das rechtliche Gehör gewährt, bevor sie entscheidet. Insbesondere besteht ein Anspruch auf Stellungnahme zu einer Frage tatsächlicher Natur, die – wie hier – zweifelhaft und für die Entscheidung der Streitsache erheblich ist (vgl. BGE 94 I 15., E. 2). Dies muss erst recht gelten, wenn ein Beweisverfahren in einem späteren Rechtsmittelverfahren aufgrund der zeitlichen Verzögerung gar nicht mehr möglich ist (Erkennbarkeit in der Regel nur von frischen Einbruchspuren). Einem betroffenen Privaten muss deshalb im Sinne seines Anspruchs auf rechtliches Gehör für die Bestreitung einer doch erheblichen Kostenbelastung die Möglichkeit des Nachweises offenstehen, dass kein Fehlalarm vorliegt, d.h. dass die Einwirkung Dritter bzw. von Straftätern Ursache der Alarmierung durch die Alarmanlage gewesen ist.

d) Vorliegend wurde dem Beschwerdeführer aber der Polizeieinsatz vom 5. Mai 2014 erst nach knapp elf Wochen in Rechnung gestellt, ohne dass ihm bezüglich des zugrundeliegenden Sachverhalts und der bezüglichen Rechtsgrundlage das rechtliche Gehör gewährt worden ist. Weder ist ihm nachweisbar am Einsatzabend die polizeiliche Beurteilung eines Fehlalarms und die sich daraus ergebende Kostenfolge für ihn kommuniziert worden, noch war dies anschliessend vor der Rechnungstellung der Fall. Der Beschwerdeführer ging nicht von einem – ihm zuzurechnenden – Fehlalarm aus, zumal er am 15. Februar 2014 bereits einmal Opfer eines Einbruchdiebstahls mit einem Schaden von Fr. 26'000.– geworden ist. Auf seine Beschwerde hin wurde dem Beschwerdeführer aber schliesslich gerade vorgeworfen, dass er seine Feststellungen über Einbruchspuren sofort nach dem Vorfall an die Polizei hätte

melden müssen, d.h. nicht erst nach Wochen, weshalb Beweise nicht mehr erhoben werden könnten. Tatsächlich hatte aber der Beschwerdeführer in Unkenntnis der Rechts- bzw. Kostenfolge eines allfälligen Fehlalarms erst nach Erhalt der Rechnung überhaupt Anlass dazu, mit sachverhaltlichen Einwänden und Beweisofferten seine Rechte zu wahren. Wenn die Vorinstanz ihm vorhält, dass die Zuger Polizei nicht auf die Einschätzung der von ihm beigezogenen Handwerker habe eingehen können, da er diese zu keinem Zeitpunkt als Zeugen benannt oder ein schriftliches Parteigutachten eingereicht habe, ist sie hierfür gerade selber verantwortlich. Bestimmt hätte der Beschwerdeführer in Kenntnis der Kostenpflicht eines von der Polizei festgestellten Fehlalarms seine Mitwirkung schon unmittelbar nach dem Vorfall angeboten, wie er denn auch darlegt. Wie die Vorinstanz hingegen zu Recht feststellt, war und ist inzwischen zu viel Zeit verstrichen, als dass eine Beweisführung noch möglich (gewesen) wäre, weshalb auch das Gericht auf einen Augenschein verzichtet hat. Daraus kann aber offensichtlich nicht dem Beschwerdeführer ein Vorwurf gemacht werden. Vielmehr sind ihm von der Zuger Polizei die elementaren Verfahrensrechte vorenthalten worden, die eben auch im Falle einer gesetzlichen Kausalhaftung zu greifen haben. Sein Anspruch auf rechtliches Gehör wurde dadurch verletzt, dass er vor der Kostenauflegung zu dem von ihm nie anerkannten Sachverhalt nicht angehört worden ist. Stattdessen wurde ihm einzig gestützt auf einen Polizeirapport bzw. auf einen grundsätzlich niemandem zugänglichen «Journaleintrag» mit als «intern» bezeichnetem Inhalt, der von der Polizei sogar als nicht «aktuell, richtig und vollständig» im Sinne eines Anspruchs auf Datenherausgabe bezeichnet wird, eine Gebührenrechnung auferlegt.

e) Es ist deshalb festzustellen, dass der Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) bzw. das Gebot der Fairness im Verfahren (Art. 5 und 9 BV) verletzt worden sind. Laut bundesgerichtlicher Rechtsprechung (vgl. BGE 127 V 431) führt die Verletzung des rechtlichen Gehörs wegen seiner formellen Natur ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde selbst zur Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Wenn die Verletzung als nicht schwerwiegend erscheint, kann die Verletzung des rechtlichen Gehörs ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt als auch die Rechtslage frei überprüfen kann (BGE 127 V 431). Nachdem hier auch das Verwaltungsgericht – wie schon die Vorinstanz – als Rechtsmittelinstanz den ungenügend erhobenen Sachverhalt infolge des bereits eingetretenen Zeitablaufs nicht mehr mit eigenen Beweismassnahmen und Sachverhaltsfeststellungen ergänzen kann, muss der angefochtene Entscheid bzw. die Kostenrechnung aufgehoben und die Beschwerde somit gutgeheissen werden.

f) Die Zuger Polizei wird wohl nicht darum herumkommen, das Verfahren in solchen Fällen zu überprüfen. Es reicht nicht, dass mit den Worten der Zuger Polizei in Fällen wie diesem hier, wo die ausgerückten Polizisten auf einen Alarm hin nichts feststellen können, nur Rückmeldungen an die Zentrale und strikt «interne» Journaleinträge

ergehen, und gestützt auf diese jeweils im «monatlichen» Rhythmus, vorliegend aber fast drei Monate später, an die Betroffenen Rechnung für die Einsätze gestellt wird. Die äusserst knapp gehaltenen, als «intern» gehandhabten Informationen der Polizei mögen im Sinne der Auskunft der Polizei für die Rapportierung genügen, nicht aber auch für die erst Monate später erfolgende Auferlegung der Einsatzkosten durch eine Verfügung. Vielmehr ist verfahrensmässig sicherzustellen, dass betroffene Personen rechtzeitig und aktenkundig über die für die spätere polizeiliche Verrechnung der Einsatzkosten massgebliche Beurteilung der Polizeikräfte informiert werden und sich dazu umgehend bzw. rechtzeitig äussern können. Beispielsweise könnte unmittelbar im Anschluss an einen Einsatz von den Polizeikräften ein – eventuell vom betroffenen Bürger bzw. der Bürgerin zum Nachweis der Kenntnisnahme zu unterzeichnendes – Formular mit der polizeilichen Einschätzung als echter oder Fehlalarm abgegeben werden, auf dem eine angemessene Frist zur allfälligen Stellungnahme bzw. Bestreitung des Sachverhalts und der Kostenpflicht angesetzt würde. Nur solcherart könnte allenfalls auch ein Beweisverfahren noch sinnvoll erfolgen, sei es durch die Polizei, sei es allenfalls durch eine Beschwerdeinstanz.

(...)

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 30. März 2016, V 2015 4
Das Urteil ist rechtskräftig.

2. Bau- und Planungsrecht

2.1 § 44 PBG

Regeste:

§ 44 PBG – Umnutzungen ohne bauliche Massnahmen unterliegen der Bewilligungspflicht, es sei denn, der neue Verwendungszweck entspricht der in der fraglichen Zone zulässigen Nutzung und die Änderung erweist sich hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Umwelt und Planung als ausgesprochen geringfügig (Erw. 3b). Wird ein als Nichtraucher-Café mit kalter Küche und 25 Sitzplätzen bewilligter Betrieb in einen Restaurationsbetrieb mit 39 Sitzplätzen, warmer Küche und längeren Betriebszeiten umgewandelt, sind die Auswirkungen des neuen Verwendungszweckes nicht mehr geringfügig und die Umnutzung ist bewilligungspflichtig (Erw. 3c).

Aus dem Sachverhalt:

Am 29. Juni 2012 bewilligte der Gemeinderat Q. für die Stockwerkeinheit A. den «Caféeinbau beim Gebäude Assek. Nr. 0000 auf GS Y., Z.strasse». Nach Hinweisen aus der Nachbarschaft ordnete der Gemeinderat mit Beschluss vom 12. November 2014 unter anderem den Rückbau einer Fassadenänderung an. Weiter verfügte er,

dass der Betrieb des Restaurants mit Lieferdienst per sofort einzustellen (Nutzungsverbot) und der rechtmässige Zustand im Sinne der Erwägungen umgehend wiederherzustellen sei. Am 8. April 2015 hob der Gemeinderat seine Anordnungen vom 12. November 2014 wiedererwägungsweise auf. Er forderte X. den Eigentümer der Stockwerkeinheit A., auf, für die Umnutzung (Betriebsänderung), den Einbau einer Gewerbeküche mit Lüftungsanlage und die Fassadenveränderungen ein Baugesuch mitsamt Plänen und Betriebskonzept zur nachträglichen Bewilligung einzureichen. Alternativ stehe es ihm frei, den am 29. Juni 2012 bewilligten Zustand (Café-Betrieb) wiederherzustellen. Weiter wurden ihm bis zum Vorliegen einer nachträglichen Baubewilligung eingeschränkte Öffnungszeiten vorgeschrieben. Einem Rechtsmittel gegen die Anordnungen wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. Gegen diesen Beschluss liess X. am 28. April 2015 beim Regierungsrat des Kantons Zug eine Verwaltungsbeschwerde einreichen und dessen Aufhebung beantragen. Gleichzeitig ersuchte er um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung, was mit Verfügung vom 3. August 2015 abgewiesen wurde. Mit Beschluss vom 5. April 2016 hiess der Regierungsrat die Beschwerde insofern teilweise gut, als er entschied, dass die Fassadenänderung (Vergrösserung des Lüftungsaustritts) nicht der Baubewilligungspflicht unterliege. In Neuformulierung von Ziffer 2 des angefochtenen Gemeinderatsbeschlusses verfügte er, dass X. aufgefordert werde, für die Umnutzung (Betriebsänderung) und den Einbau einer Gewerbeküche mit Lüftungsanlage bei der fraglichen Liegenschaft innert 30 Tagen ab Rechtskraft des Entscheides ein Baugesuch mitsamt Plänen und Betriebskonzept im Sinne der Erwägungen der Abteilung Planung/Bau zur nachträglichen Bewilligung einzureichen. Im Übrigen wies er die Beschwerde ab.

Am 9. Mai 2016 liess X. eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde einreichen und die Aufhebung des Beschlusses des Regierungsrates vom 5. April 2016 beantragen – mit Ausnahme der Feststellung, wonach die Fassadenveränderung nicht bewilligungspflichtig sei. Die Baudirektion, der Gemeinderat Q. und die Eigentümer der benachbarten Stockwerkeinheit H. beantragten die Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Aus den Erwägungen:

(...)

2. Mit Beschluss vom 5. April 2016 erwog der Regierungsrat sinngemäss, dass der vorgesehene Betrieb des Pächters, des Vereins C., eine wesentliche Änderung des im Jahr 2012 bewilligten Betriebes darstelle und dass diese Umnutzung samt dem Einbau der Gewerbeküche mit Lüftungsanlage der Baubewilligungspflicht unterstehe, weshalb er anordnete resp. den Beschwerdeführer aufforderte, ein nachträgliches Baugesuch einzureichen.

Der Beschwerdeführer bestreitet die Bewilligungspflicht mit denselben Argumenten und in teilweiser wörtlicher Wiedergabe seiner vorinstanzlichen Beschwerde. Er macht geltend, dass schon die Baubewilligung aus dem Jahr 2012 nicht erforderlich gewesen sei, da die fragliche Stockwerkeinheit schon von Anfang als «Gewerbe» genehmigt worden sei, die Bewilligung 2012 insofern nur die grundlegende, bestehende Bewilligung konkretisiert habe, jedenfalls der jetzt beabsichtigte Betrieb des Vereins C. keiner neuen Bewilligung bedürfe, da von einer Umnutzung nicht die Rede sein könne. Selbst wenn aber die Baubewilligung 2012 spezifische Gültigkeit haben sollte, sei das Betriebskonzept 2012 nicht Bestandteil der damaligen Baubewilligung gewesen. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem regierungsrätlichen Entscheid ist allerdings nicht zu erkennen und worin dessen Rechtsverletzung begründet sei – und nur diese unterliegt der verwaltungsgerichtlichen Prüfung bzw. Korrektur – wurde schon gar nicht dargelegt.

3. a) X. ist Eigentümer der Stockwerkeinheit A. auf GS Nr. Y an der Z.strasse in Q., welche ursprünglich als «Gewerbe» bewilligt wurde. Das Grundstück befindet sich gemäss der gemeindlichen Zonenordnung in der Wohn- und Arbeitszone WA4 mit der Empfindlichkeitsstufe III. Gemäss § 30 Abs. 1 der Bauordnung der Gemeinde Baar vom 5. Juni 2005 (BO) sind Wohn- und Arbeitszonen für das Wohnen sowie für nicht störende und mässig störende Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe bestimmt. In Bezug auf den Sachverhalt blieb seitens des Beschwerdeführers unbestritten, dass nach der ursprünglichen Gewerbebewilligung im Jahr 2001 noch weitere Bewilligungen erteilt wurden, die die Nutzung dieser Stockwerkeinheit betrafen, nämlich am 11. Juni 2003 eine Bewilligung für einen Lebensmittelladen und am 7. November 2006 eine Bewilligung für einen Take-Away-Betrieb. Von der Richtigkeit dieser Ausführungen kann ausgegangen werden, zumal diese Genehmigungen für das vorliegende Verfahren ohnehin nicht entscheidend sind. Am 15. Juni 2012 ersuchte dann B. im Einverständnis mit dem Grundeigentümer X. im vereinfachten Verfahren (Bauanzeige) den Gemeinderat Baar um Bewilligung seines Bauvorhabens «Einrichtung Café, Bistro, Take-Away in best. Gewerberaum» und reichte dazu ein umfassendes Betriebskonzept mit den vier Anhängen A (Eingabepläne), B (Tabellen Berechnung Parkplatznachweis), C (Planbegutachtung Lebensmittelkontrolle des Amtes für Verbraucherschutz vom 18. Juni 2012) und D (Planbegutachtung Arbeitsbedingungen des Amtes für Wirtschaft und Arbeit vom 4. Juni 2012) ein. Weiter wurde noch ein Grundbuchplan, Visualisierungen der Inneneinrichtung aus verschiedenen Perspektiven sowie die Vermassung und Beschriftung des Einrichtungsplans eingereicht. Gemäss Betriebskonzept war das Lokal auf 25 innen liegende Sitzplätze ausgelegt (Ziff. 4.1 des Konzeptes). Angeboten werden sollten den ganzen Tag über Kaffee und Frischbackwaren, ganztägig Sandwiches und gekühlte Getränke, zur Mittagszeit ein leichtes, einfaches Mittagessen, hingegen kein Abendessen (Ziff. 5.1). Das Lokal sollte raucherfrei geführt und in einem separaten Bereich Spielmöglichkeiten angeboten werden (Ziff. 5.2 und 5.3). Hinsichtlich Geruchsentwicklung sollte primär eine «kalte Küche» betrieben werden (Ziff. 5.5). Aufgrund der gewählten Pro-

duktionsart (kalte Küche, Gerichte zum Aufwärmen/Aufbacken, kein Frittieren oder anderweitige geruchsintensive Herstellung) sollten nach Konzept keine Geruchsentwicklungen über diejenigen eines normalen Haushaltes entstehen (Ziff. 7). Als Öffnungszeiten sollten die regulären Ladenöffnungszeiten (07.00 Uhr bis 18.30 Uhr) gelten unter Vorbehalt der Nutzung des Lokals für einen ausgewählten, beschränkten Personenkreis bzw. für Club-/Vereinsmitglieder im geschlossenen Rahmen am Abend (Ziff. 8). Am 29. Juni 2012 erteilte der Gemeinderat die ersuchte Bewilligung für den Caféeinbau. In Ziff. 2.1 (Planunterlagen/Eingabeformular) verwies er auf die eingereichten Planunterlagen (Situation 1:500, Grundrisse und Perspektiven vom 15. Juni 2012) sowie das Eingabeformular vom 15. Juni 2012 und hielt fest, dass die darin enthaltenen Angaben integrierende Bestandteile der Baubewilligung bildeten. Vorab kann entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers festgestellt werden, dass schon aufgrund des klaren Wortlauts der Baubewilligung das Betriebskonzept 2012 mitsamt den vier Anhängen Grundlage und Bestandteil der Genehmigung für das Café war.

b) In rechtlicher Hinsicht ist festzuhalten, dass nach Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden dürfen. Den Kantonen steht es frei, den Umfang der baubewilligungspflichtigen Vorhaben zu erweitern und gegenüber dem Bundesrecht weitere Bewilligungsvoraussetzungen aufzustellen (vgl. Waldmann/Hänni, Handkommentar, RPG, Bern 2006, Art. 22, N 3 und 13). Gemäss § 44 Abs. 1 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 (PBG, BGS 721.11) bedarf einer Bewilligung der zuständigen (Gemeinde-)Behörde, wer Bauten und Anlagen erstellen, ändern oder anders nutzen will. Geringfügige Bauvorhaben, welche die nachbarlichen und öffentlichen Interessen nicht erheblich berühren, sind der zuständigen Gemeindebehörde mit einer Bauanzeige zu melden (vgl. § 44a PBG). Für die Bewilligungspflicht ist nach der Praxis des Bundesgerichts nicht allein die Veränderung des Terrains durch bauliche Vorrichtungen oder Geländeveränderungen ausschlaggebend; es kommt vielmehr auf die räumliche Bedeutung eines Vorhabens insgesamt an. Auch reine Umnutzungen ohne bauliche Massnahmen unterliegen der Bewilligungspflicht. Eine solche ist nur dann zu verneinen, wenn erstens auch der neue Verwendungszweck der in der fraglichen Zone zuzulassenden Nutzung entspricht und zweitens sich die Änderung hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Umwelt und Planung als ausgesprochen geringfügig erweist. Sind die mit der neuen Nutzung verbundenen Auswirkungen intensiver als die bisherigen, so ist von einer bewilligungspflichtigen Nutzungsänderung auszugehen (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C_395/2015 vom 7. Dezember 2015, Erw. 3.3.1; 1C_285/2015 vom 19. November 2015, Erw. 3). Auch reine Änderungen des Betriebskonzepts können infolge der bewirkten direkten oder indirekten Immissionen bewilligungspflichtig sein (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C_24/2015 vom 24. April 2015, Erw. 3.2; 1C_347/2014 vom 16. Januar 2015, Erw. 3.2; 1A.216/2003 vom 16. März 2004, Erw. 3.1). Die Baubewilligungspflicht soll der Behörde die Möglichkeit ver-

schaffen, das Bauprojekt vor seiner Ausführung auf die Übereinstimmung mit der raumplanerischen Nutzungsordnung und der übrigen einschlägigen Gesetzgebung (so namentlich die Umweltschutzgesetzgebung) zu überprüfen. Massgebend ist daher, ob mit der fraglichen Massnahme nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht. Dabei ist es möglich, dass gewisse Vorhaben weniger wegen ihrer konstruktiven Anlage als vielmehr aufgrund ihres Betriebes baubewilligungspflichtig sind (vgl. Waldmann / Hänni, a.a.O., Art. 22, N 10). Die Bewilligungspflicht dient der präventiven Kontrolle. Gemäss den Ausführungen von Fritzsche/Bösch/Wipf lasse sich trotz ausführlicher Normierung im kantonalen Recht oft nicht leicht bestimmen, ob eine bauliche Massnahme bewilligungspflichtig sei. Das gewichtige öffentliche Interesse an der Beachtung der Rechtsordnung rufe nach einem möglichst umfassenden Genehmigungszwang. Auf der anderen Seite sei die Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) zu beachten, aus der sich Baufreiheit ableiten lasse. Ob eine Bewilligungspflicht bestehe, sei gegebenenfalls im baurechtlichen Verfahren abzuklären. Bei der Frage, ob ein solches Verfahren überhaupt einzuleiten sei, stehe der Behörde ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Bestünden für sie Anhaltspunkte, dass ein bewilligungspflichtiger Sachverhalt vorliegen könnte, werde sie im Zweifelsfall ein Bewilligungsverfahren einzuleiten haben. Vor allem bei Nutzungsänderungen bestehender Bauten werde oft erst eine genauere Untersuchung ergeben, ob die Zweckänderung der baurechtlichen Bewilligungspflicht untersteht. Eine Verfahrenseinleitung komme dann nicht infrage, wenn die Bewilligungspflicht von vornherein eindeutig entfalle (vgl. Fritzsche / Bösch / Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. Auflage, Zürich 2011, Seite 256 f.). Diese Aussagen sind auch für die Baurechtsverfahren nach Zuger Recht gültig. Das Erstellen, Ändern oder die anderweitige Nutzung einer Baute und Anlage bedarf grundsätzlich der Bewilligung; nur bei Geringfügigkeit genügt eine Bauanzeige. Ein Verfahren ist dann nicht nötig, wenn die vom Bauherrn oder Betreiber gewünschten Änderungen – sei es im konstruktiven oder betrieblichen Bereich – eindeutig die öffentlichen Interessen oder jene der Nachbarschaft nicht tangieren.

c) Der strittige Betrieb soll in einer Liegenschaft geführt werden, die in der Zone WA4 liegt. Soweit der Beschwerdeführer vorbringt, in dieser Zone seien mässig störende Betriebe zulässig, wozu gemäss Entscheid des Regierungsrates vom 8. Juli 2014, publiziert in der Gerichts- und Verwaltungspraxis (GVP) 2014, S. 373, Erw. 4b, Ladengeschäfte, Restaurants, Barbetriebe, Nachtlokale und dergleichen gehörten, sind diese Aussagen korrekt, gehen hier aber an der Sache vorbei. Strittig ist hier vorab nicht die grundsätzliche Bewilligungsfähigkeit, sondern die Bewilligungspflicht. Der Regierungsrat hat unter Ziff. 4b einlässlich beschrieben, inwiefern der beabsichtigte Betrieb des C. Vereins wesentlich vom bewilligten Café abweicht und damit begründet, weshalb eine vorgängige Kontrolle durch die Behörden vonnöten ist. Der vorgesehene Betrieb soll von 25 auf 39 Sitzplätze ausgeweitet werden, was einer

56%igen Zunahme entspricht, und soll als Raucherlokal geführt werden. Anstelle der bewilligten, mehrheitlich offerierten «kalten Küche» sollen Mahlzeiten angeboten werden, deren Herstellung deutlich geruchsintensiver ist. Die Öffnungszeiten für die Öffentlichkeit werden zwar etwas reduziert, für die Vereinsmitglieder aber massiv bis in die späten Abend- oder gar Nachtstunden verlängert werden. Der Erwerb der Vereinsmitgliedschaft ist abgesehen von einem bescheidenen Beitrag an keinerlei Voraussetzungen gebunden, so dass de facto das Lokal jedermann offensteht. Wenn sich der Beschwerdeführer mokiert, dass die blossе Änderung des Menüplans oder der Austausch von Einrichtungsmobiliar wohl nicht der Bewilligungspflicht unterliegen könnten, was leicht erkennbarer Unsinn wäre, hat er natürlich recht. Die hier geplanten Veränderungen gehen aber in jeder Hinsicht über blosses Auswechseln von Menü und Geschirr hinaus und haben fraglos wesentliche Auswirkungen auf die Nachbarschaft (Lärm/Geruch/ Erschliessung). Dies kann nicht ernsthaft bestritten werden. Die Erhöhung der Gästezahl hat möglicherweise auch Folgen für den Innenausbau (sanitäre Anlagen, Lüftung, Brandschutz etc.). Ob also die geplante Betriebsausweitung noch zonenkonform ist oder als übermässig störendes, nicht bewilligungsfähiges Gewerbe zu beurteilen ist, oder unter welchen Voraussetzungen und Bedingungen der Betrieb geführt werden kann, bedarf der Prüfung in einem ordentlichen Verfahren. Mit der Einschätzung der Vorinstanzen, dass es sich um eine relevante Umnutzung handelt, welche der Bewilligungspflicht unterliegt, haben sie jedenfalls das ihnen zustehende Ermessen korrekt und in Nachachtung von Gesetz und Rechtsprechung ausgeübt.

4. Zusammenfassend ergibt sich, dass der Regierungsrat mit seinem Entscheid keinerlei Recht verletzt hat. Die Beschwerde ist – soweit sie sich überhaupt sachdienlich mit dem angefochtenen Beschluss auseinandersetzt – völlig unbegründet und demnach abzuweisen.

(...)

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 25. Oktober 2016, V 2016 44
Das Urteil ist rechtskräftig.