



VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: Dr. iur. Aldo Elsener, Vorsitz
lic. iur. Jacqueline Iten-Staub, Dr. iur. Matthias Suter
lic. iur. Ivo Klingler und lic. iur. Adrian Willimann
Gerichtsschreiber: lic. iur. Peter Kottmann

URTEIL vom 14. Juni 2021 *[rechtskräftig]*
gemäss § 29 der Geschäftsordnung

in Sachen

Stadtrat von Zug

Beschwerdeführer

gegen

1. A. _____ AG

vertreten durch B. _____ GmbH

diese wiederum vertreten durch RA C. _____

2. Regierungsrat des Kantons Zug

Beschwerdegegner

betreffend

Nutzungsänderung

V 2020 34

A. Die A. _____ AG ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. D. _____ in der Stadt Zug. Auf dem Grundstück besteht ein Wohn- und Geschäftshaus (E. _____ -strasse F. _____) mit Baujahr 1959. Das Grundstück liegt in der Kernzone C (KC), wo ein Wohnanteil von 50 % vorgeschrieben ist, und ist 522 m² gross. Am 18. Dezember 2017 fand beim Wohn- und Geschäftshaus bezüglich diverser Umbauten in den vier Obergeschossen eine Bauabnahme statt. Dabei wurde festgestellt, dass im zweiten und dritten Obergeschoss nicht bewilligte Nutzungsänderungen vorgenommen worden waren. Anstelle von Wohnungen wurden im zweiten Obergeschoss eine Praxis und Büros und im dritten Obergeschoss ebenfalls Büros erstellt. In der Folge reichte die A. _____ AG (nachfolgend: Beschwerdegegnerin 1) ein Nachtragsgesuch und eine Wohnanteilsberechnung ein, die jedoch fehlerhaft war und nicht überprüft werden konnte. Mit Schreiben vom 24. September 2018 beantragte die Beschwerdegegnerin 1, es sei die Umnutzung im 2. OG und 3. OG von Wohnnutzung in Gewerbenutzung zu bewilligen. Es sei der Gesuchstellerin eine Ausnahmegewilligung für die Unterschreitung des zonenkonformen Wohnanteils um 75,95 m² bzw. 5 % zu erteilen, da die E. _____ -strasse eine lärmbelastete Strasse und für Wohnen nicht attraktiv sei. Eventualiter wurde beantragt, es sei eine Auflage in die Bewilligung aufzunehmen, die der Gesuchstellerin das Recht einräume, den geforderten Wohnanteil zu erfüllen, sobald ein Büromieter die Räumlichkeiten kündigt.

Mit Beschluss vom 22. Januar 2019 verweigerte der Stadtrat von Zug die nachträgliche Bewilligung zur Unterschreitung des Wohnanteils um 75,95 m². Es wurde angeordnet, dass innert 12 Monaten ab Rechtskraft dieses Entscheides die Gewerbenutzung (Büro- oder Praxisnutzung) im Umfang von 75,95 m² aufzugeben sei. Die Dauer allfälliger Mieterstreckungen bleibe vorbehalten. Alternativ könne innert derselben Frist der fehlende Wohnanteil mittels Übertragung von Wohnnutzungsanteilen gemäss § 17 Abs. 2 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz geheilt werden.

Eine Beschwerde gegen den Entscheid des Stadtrats von Zug hiess der Regierungsrat des Kantons Zug mit Beschluss vom 2. Juni 2020 gut, hob den vorinstanzlichen Entscheid auf und bewilligte die beantragte Reduktion des Mindestwohnanteils bei der Liegenschaft E. _____ -strasse F. _____, Zug, GS Nr. D. _____, um 75,95 m² bzw. 5 %, nachdem am 19. Juni 2019 die Baudirektion in Anwesenheit der Beschwerdeparteien einen Augenschein durchgeführt hatte. Der Regierungsrat begründete seinen Entscheid damit, die am Augenschein gemachten Feststellungen hätten aufgezeigt, dass die wegen des Restaurants G. _____ und des Restaurants H. _____ bestehenden erheblichen

Lärm- und Geruchsimmissionen auf die Liegenschaft E. _____-strasse F. _____ sowie die Parkieranlagen und die Verkehrssituation im Innenhof bei der Liegenschaft E. _____-strasse F. _____ zu einer schlechten Wohnqualität im Sinne von § 18 lit. a der Bauordnung der Stadt Zug (BO) führten. Es sei nicht ersichtlich, wie die Wohnqualität verbessert werden könnte. Eine Unterschreitung des Wohnanteils um 5 % im vorliegenden Fall sei aus den dargelegten Gründen verhältnismässig und könne bewilligt werden.

B. Gegen den Regierungsratsbeschluss vom 2. Juni 2020 erhob der Stadtrat von Zug am 3. Juli 2020 Verwaltungsgerichtsbeschwerde und beantragte, der Regierungsratsbeschluss sei aufzuheben, unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdegegner. Zur Begründung seiner Beschwerde führte der Stadtrat von Zug aus, der Entscheid des Regierungsrats sei unzureichend begründet; er äussere sich insbesondere nicht zum Verhältnis zwischen Zonierung und Lärmrecht. Der Mindestwohnanteil sei im Rahmen der Zonenplanrevision festgesetzt worden. Es fänden sich keine Erwägungen darüber, wie das Lärmaufkommen der E. _____-strasse, des Restaurants G. _____ sowie der Parkplätze eine Reduktion des Mindestwohnanteils rechtfertige und dem Lärm nicht an der Quelle zu begegnen sei. Auch fänden sich keine Ausführungen zur bisherigen Praxis der Stadt in der Anwendung von § 18 Abs. 1 lit. a BO oder zu den Voraussetzungen für das Erteilen lärmrechtlicher Ausnahmegewilligungen gemäss Art. 31 der Lärmschutzverordnung (LSV). Grundsätzlich gelte, dass die gemäss Zonenplan zulässige Nutzung realisiert werden könne. Seien wie vorliegend Mindestwohnanteilsvorschriften festgesetzt, sei der entsprechende Wohnanteil zu realisieren. Die Stadt Zug habe seit Inkrafttreten der Ortsplanungsrevision im Jahr 2009 und der damit verbundenen Festsetzung von Wohnanteilsvorschriften in den Wohnzonen soweit ersichtlich keine Reduktion des Wohnanteils gestützt auf § 18 Abs. 1 lit. a BO bewilligt. Paragraf 18 Abs. 1 lit. a BO sei damit weitgehend ohne Bedeutung geblieben.

C. Mit Eingabe vom 10. September 2020 beantragte die Baudirektion des Kantons Zug namens des Regierungsrats, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde des Stadtrats von Zug vom 3. Juli 2020 sei unter Kostenfolge zu Lasten des Beschwerdeführers abzuweisen. Zur Begründung des Antrags verwies die Baudirektion auf die ausführlichen Erwägungen im angefochtenen Entscheid vom 2. Juli 2020, an welchen festgehalten werde.

D. Am 15. September 2020 liess die Beschwerdegegnerin 1 eine Vernehmlassung einreichen mit dem Antrag, es sei die Beschwerde des Beschwerdeführers vollumfänglich

abzuweisen, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zzgl. MWST zu Lasten des Beschwerdeführers. Begründend wurde ausgeführt, es sei erstaunlich und schwer nachvollziehbar, wie der Beschwerdeführer dem Regierungsrat vorwerfe, der Regierungsrat habe seine Entscheidung nicht rechtsgenügend begründet, weil er sich zum Verhältnis Zonierung und Lärmrecht nicht geäußert habe. Mit dem Baugesuch vom 24. September 2018 habe die Beschwerdegegnerin 1 dem Stadtrat neben der Bewilligung der Umnutzung auch den Antrag gestellt, der Gesuchstellerin in Anwendung von § 18 BO Stadt Zug eine Ausnahmegewilligung für die Unterschreitung des zonenkonformen Wohnanteils zu erteilen. Im diesbezüglichen Entscheid vom 22. Januar 2019 des Stadtrats habe der Stadtrat das Gesuch für eine Ausnahmegewilligung für die Unterschreitung des Wohnanteils abgelehnt, mit der Begründung: "Es sei nicht nachgewiesen, warum die Wohnqualität der drei Wohnungen wegen der Lage der Räume so schlecht sein sollte, dass der Wohnanteil reduziert werden müsste." Der Stadtrat sei fälschlicherweise davon ausgegangen, dass es sich beim Innenhof um einen "ruhigen" Hof handle. Es wäre am Stadtrat gelegen, ein Lärmgutachten zu erstellen oder von der Gesuchstellerin zu verlangen. Die Begründung der Stadt, die Ausnahmegewilligung abzuweisen, sei nicht substantiiert gewesen, weil der Stadtrat davon ausgegangen sei, dass eine Wohnung in Fussgängerdistanz zum Bahnhof aufgrund ihrer Lage per se eine gute Wohnlage sei. Darum sei die Beschwerdegegnerin 1 an den Regierungsrat gelangt. Dieser habe sich der Sache gründlich angenommen und sei zum richtigen Schluss gekommen, dass die Voraussetzungen für eine Reduktion des Wohnanteils gegeben seien. In seinem Entscheid habe sich der Regierungsrat mit der Frage des in der Nutzungsplanung festgelegten Wohnanteils und der möglichen Unterschreitung dessen befasst.

E. In seiner namens des Stadtrats von Zug eingereichten Replik vom 22. September 2020 brachte das Baudepartement der Stadt Zug vor, der Stadtrat sei nach wie vor klar der Auffassung, dass die vom Regierungsrat angeführte Begründung in keiner Art und Weise den Eingriff in die Gemeindeautonomie rechtfertigen könne. Vielmehr verletze diese die bundesrechtlichen Vorgaben des Umweltrechts und bedeute für die Stadt eine Praxisänderung, welche dem Gebot der Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit widerspreche. Der Regierungsrat begründe den Entscheid lediglich damit, dass die Wohnqualität wegen der vorhandenen Lärm- und Geruchsemissionen schlecht sei. Lärm- und Geruchsemissionen seien für die Reduktion des Wohnanteils aber keine tauglichen Gründe. Eine solche Begründung widerspreche den elementarsten Grundsätzen des Umweltrechts. Sie stelle darauf ab, mit Ausnahmen von den Zonenvorschriften auf Lärmquellen zu reagieren. Dieser Ansatz sei rechtswidrig. Lärm sei in erster Linie an der

Quelle zu begrenzen, wie dies Art. 11 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vorsehe. Dies gelte für sämtliche durch den Regierungsrat angeführten Lärmquellen, seien dies die Lärm- und Geruchsemissionen der Restaurants G. _____ und H. _____ oder der Lärm von 50 Parkplätzen und der E. _____-strasse. Nur wo die (Lärm-)Sanierung unverhältnismässige Betriebseinschränkungen oder Kosten verursache oder ihr überwiegende Interessen entgegenstünden, könnten Erleichterungen gewährt werden. Erleichterungen zur Überschreitung der Immissionsgrenzwerte in einer bestimmten Situation sollten gemäss der bundesgerichtlichen Praxis nur in Sonderfällen erfolgen und restriktiv gehandhabt werden. Emissionsquellen in Form von Strassen und Gastwirtschaftsbetrieben in der Kernzone C seien allgegenwärtig. Es gehe nicht an, die umweltrechtliche Pflicht zur Begrenzung von Emissionen an der Quelle zu ignorieren und diese Versäumnisse über die Reduktion des Wohnanteils zu korrigieren. Dies gelte sowohl für den Alltagslärm und die Geruchsemissionen von Gastgewerbebetrieben als auch für den Strassenlärm. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass gemäss Art. 2 Abs. 6 lit. b LSV auch Büroräumlichkeiten zu den lärmempfindlichen Räumen zählten. Keinerlei Ausführungen fänden sich zur zweiten, kumulativen Voraussetzung von § 18 lit. a BO, dass die schlechte Wohnqualität nicht verbessert werden könne. Es sei nicht nur so, dass die Wohnqualität nicht verbessert werden könnte. Im Gegenteil sei es sogar so, dass die Wohnqualität gestützt auf das Umweltrecht verbessert werden müsse. Nebst der Emissionsbegrenzung an der Quelle fielen auch Schallschutzfenster an den Gebäuden in Betracht. Der Regierungsrat spiele sich mit dem angefochtenen Beschwerdeentscheid selbst die Rolle der Baubewilligungsbehörde zu, ohne sich mit der städtischen Baubewilligungspraxis auseinanderzusetzen. Paragraf 18 lit. a BO sei kaum angewandt worden. Praxisgemäss werde dem Fehlen von Gewerbeanteilen mit der Übertragung entsprechender Anteile gemäss § 17 Abs. 2 aV PBG begegnet. Im vorliegenden Fall sprächen ernsthafte Gründe gegen eine Praxisänderung. Der angefochtene Beschwerdeentscheid unterwandere die rechtskräftige Zonenordnung und führe dazu, dass im Hinblick auf die Wohnanteilsvorschriften weder Rechtssicherheit noch Rechtsgleichheit herrschten. Die Kernzone zeichne sich durch einen Nutzungsmix aus, zu welchem sowohl Hauptverkehrsachsen als auch Gastgewerbebetriebe gehörten. Allein entlang der E. _____-strasse reiche die Kernzone C von I. _____ bis zur J. _____-strasse. Würde man dem Entscheid des Regierungsrates folgen, wäre es für künftige Bauherrschaften ein Leichtes, gestützt auf vorhandene Lärmquellen, die Reduktion von Wohnanteilsvorschriften durchzusetzen. Und dies unbesehen davon, ob die lärmrechtlichen Vorgaben eingehalten würden oder nicht. Faktisch verkomme die Mindestwohnanteilsvorschrift entlang von Hauptverkehrsachsen zu einer durchlässigen

Vorgabe, welche im Belieben der Grundeigentümerschaft geändert werden könne. Dies obschon die Übertragung von Nutzungsanteilen gemäss § 17 Abs. 2 aV PBG möglich bleibe. Bei einer solchen Anwendung von § 18 lit. a BO handle es sich keineswegs um die richtige Rechtsanwendung, welcher gegenüber der Rechtssicherheit der Vorzug zu geben sei. Das Gegenteil sei der Fall, die durch den Regierungsrat initiierte Praxisänderung verkenne elementare Prinzipien des Umweltrechts sowie die ratio legis von Wohnanteilsvorschriften. Diese wollten das Verhältnis von Wohn- und Arbeitsplätzen steuern. Bereits im Jahr 1998 habe das Verwaltungsgericht des Kantons Zug zur Kernzone 5 mit einem Wohnanteil von 50 % Folgendes ausgeführt: "Die Wohnanteilsvorschriften lassen genügend Raum für eine gesunde Entwicklung des Dienstleistungsgewerbes. Vorübergehende Vermietungsschwierigkeiten für Wohnungen oder für Büroräume können für die Planung, welche längerfristige Perspektiven verfolgt, nicht entscheidend sein. Aussenlärmimmissionen von Gastgewerbebetrieben fallen in den Regelungsbereich der Lärmschutzverordnung" (Urteil vom 2. Juli 1998 i.S. H. D., Quelle: www.zg.ch/behoerden/baudirektion/direktionssekretariat/urteile-und-entscheide-in-sachen-planungs-und-baurecht). Die Praxisänderung stütze sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe. Das Vorgehen des Regierungsrates lasse sich auch nicht mit dem Interesse an der richtigen Rechtsanwendung, geschweige denn mit dem Interesse an Rechtssicherheit rechtfertigen.

F. Die Beschwerdegegnerin 1 liess am 10. März 2021 duplizieren. Darin wurde die Frage aufgeworfen, warum der Stadtrat für die Lärmsanierungen nichts getan habe, obwohl er in seiner Replik schreibe, dass die Wohnqualität entgegen der Auffassung des Regierungsrats verbessert werden könne. Der Einbau von Schallschutzfenstern sei der Beschwerdegegnerin 1 wirtschaftlich nicht zuzumuten, vor allem auch im Hinblick darauf, dass das Gebäude im Rahmen eines neuen Bebauungsplans in naher Zukunft eh abgerissen werde. Die Beschwerdegegnerin 1 lade den Stadtrat ein, die Lärm- und Geruchsquellen zu untersuchen und die entsprechenden Sanierungsmassnahmen bei den Eigentümern der Quellen zu verordnen. Unbehelflich sei es vom Stadtrat, von einer Praxisänderung des Regierungsrats zu sprechen. Der Regierungsrat habe nicht den Zonenplan geändert, sondern habe die Unterschreitung des Wohnanteils gemäss § 18 BO Stadt Zug geprüft und sei entgegen der Auffassung des Stadtrats zum Schluss gekommen, dass dafür die Voraussetzungen erfüllt seien und habe die Unterschreitung gutgeheissen.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1. Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; BGS 162.1) ist gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrates die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst. Ein solcher Ausschluss liegt hier nicht vor. Der Stadtrat von Zug ist als Baubewilligungsbehörde von der Erteilung der Bewilligung zur Reduktion des Mindestwohnanteils durch den Regierungsrat besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (§ 62 Abs. 1 VRG). Gemäss § 62 Abs. 2 VRG steht zudem den zuständigen Gemeinderäten das Beschwerderecht zur Wahrung öffentlicher Interessen zu. Die Beschwerdeberechtigung des Stadtrats von Zug wird denn auch von keiner Seite bestritten. Die Beschwerde wurde fristgerecht eingereicht und entspricht den übrigen formellen Voraussetzungen, weshalb sie vom Verwaltungsgericht zu prüfen ist.

Die Beurteilung erfolgt auf dem Zirkulationsweg gemäss § 29 der Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichtes (GO VG; BGS 162.11).

2. Die Revision vom 22. Februar 2018 des Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 (PBG; BGS 721.11) sowie die Totalrevision der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (V PBG; BGS 721.111) vom 20. November 2018 sind per 1. Januar 2019 in Kraft getreten. Das Gesuch zur Nutzungsänderung ist bei der Stadt Zug am 25. September 2018 eingegangen. Übergangsrechtlich gelangt daher die Bestimmung von § 71a lit. a PBG zur Anwendung, wonach auf Baugesuche, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes hängig sind, das bisherige Recht, nämlich das PBG mit Stand vom 1. Januar 2018 (aPBG) und die V PBG vom 16. November 1999 mit Stand vom 1. Juli 2012 (aV PBG), Anwendung findet, es sei denn, für die Bauherrschaft ist die Beurteilung nach neuem Recht günstiger.

3.

3.1 Vorerst ist zu prüfen, ob der Vorwurf des Stadtrats zutrifft, der Regierungsrat habe das rechtliche Gehör verletzt, weil der Entscheid des Regierungsrats unzureichend begründet sei, da er sich insbesondere nicht zum Verhältnis Zonierung und Lärmrecht äussere. Es fänden sich, so der Stadtrat, keine Erwägungen darüber, wie das

Lärmaufkommen der E. _____-strasse, des Restaurants G. _____ sowie der Parkplätze eine Reduktion des Mindestwohnanteils rechtfertige. Insbesondere äussere sich der Regierungsrat nicht zur Frage, ob das Lärmrecht eine Reduktion des Mindestwohnanteils rechtfertige und dem Lärm nicht an der Quelle zu begegnen sei. Auch fänden sich keine Ausführungen zur bisherigen Praxis der Stadt in der Anwendung von § 18 Abs. 1 lit. a der Bauordnung der Stadt Zug (BO) oder zu den Voraussetzungen für das Erteilen lärmrechtlicher Ausnahmegewilligungen gemäss Art. 31 der Lärmschutz-Verordnung (LSV; SR 814.41).

3.2 Für die gemeindlichen und kantonalen Behörden ergibt sich die Pflicht, Verfügungen zu begründen, aus § 20 Abs. 1 VRG. Die Begründung einer Verfügung entspricht den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV (Anspruch auf rechtliches Gehör), wenn die Betroffenen dadurch in die Lage versetzt werden, die Tragweite der Entscheidung zu beurteilen und sie in voller Kenntnis der Umstände an eine höhere Instanz weiterzuziehen. Die Behörde ist aber nicht verpflichtet, sich zu allen Rechtsvorbringen der Parteien zu äussern. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken. Es genügt, wenn ersichtlich ist, von welchen Überlegungen sich die Behörde leiten liess. An die Begründungspflicht werden höhere Anforderungen gestellt, je weiter der den Behörden durch die anwendbaren Normen eröffnete Entscheidungsspielraum und je komplexer die Sach- und Rechtslage ist. Im streitigen Verwaltungsverfahren muss die Begründungspflicht sorgfältiger sein als im nichtstreitigen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 1071 f. mit Hinweisen).

3.3 Der Vorwurf des Stadtrats betreffend die Verletzung der Begründungspflicht ist für das Gericht unverständlich. Der Regierungsrat hat ausführlich dargelegt, weshalb seiner Ansicht nach im vorliegenden Fall die vorhandenen Lärm- und Geruchsimmissionen dazu führen, dass von einer schlechten Wohnqualität wegen der Lage der Räume im Sinne von § 18 lit. a BO gesprochen werden könne und es nicht ersichtlich sei, wie die Wohnqualität verbessert werden könnte. Der Stadtrat hätte deshalb gemäss dem Regierungsrat die Unterschreitung des Wohnanteils um 5 % bewilligen müssen. Aus dem Entscheid des Regierungsrats geht klar hervor, warum er die Verwaltungsbeschwerde guthiess. Die Frage, ob der Regierungsrat auch Erwägungen zum Lärmrecht oder zur bisherigen Praxis der Stadt in der Anwendung von § 18 lit. a BO hätte machen sollen, ist keine Frage des rechtlichen Gehörs, sondern wird – sofern überhaupt – bei der materiellen Beurteilung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu behandeln sein.

4.

4.1 Gemäss § 36 BO ist in der Kernzone C (KC) ein minimaler Wohnanteil von 50 % vorgeschrieben. Paragraf 17 Abs. 3 aV PBG sieht vor, dass der Gemeinderat bei besonderen Verhältnissen die Mindestnutzungsanteile reduzieren oder auf sie verzichten kann. Gemäss § 18 BO kann der Stadtrat den Wohnanteil reduzieren oder aufheben, a) wenn die Wohnqualität wegen der Lage der Räume schlecht ist und nicht verbessert werden kann, b) wenn die Reduktion Kleinbetrieben im Erdgeschoss dient, c) wenn Einrichtungen öffentlichen Interessen oder der Quartiersversorgung dienen. Die Kernzone C ist der Lärmempfindlichkeitsstufe III zugewiesen (§ 36 BO). Die Empfindlichkeitsstufe III gilt gemäss Art. 43 Abs. 1 lit. c LSV in Zonen, in denen mässig störende Betriebe zugelassen sind, namentlich in Wohn- und Gewerbebezonen (Mischzonen) sowie Landwirtschaftszonen.

4.2 Vorliegend geht es um die Auslegung von § 18 lit. a BO, somit um die Auslegung eines unbestimmten Rechtsbegriffs des kommunalen Rechts. Die Bundesverfassung gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts (Art. 50 Abs. 1 BV). Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 137 I 235 E. 2.2 m.w.H.; Marco Donatsch, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl. 2014, § 20 N 57). Die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe des kommunalen Rechts steht in erster Linie den kommunalen Behörden zu und ist von den Rechtsmittelbehörden nur mit Zurückhaltung zu überprüfen. Der Gemeinde steht diesbezüglich somit eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit und damit eine Autonomie zu, und die Rechtsmittelinstanzen dürfen nicht unter mehreren verfügbaren und angemessenen Auslegungsmöglichkeiten eine sinnvolle, zweckmässige Interpretation einer kommunalen Norm durch die Gemeinde durch ihre eigene Auslegung ersetzen (vgl.

BGE 136 I 395 E. 3.2.3; BGer 1C_5/2016 vom 18. Mai 2016 E. 3.3 m.w.H.). Der Stadtrat von Zug verfügt somit bei der Auslegung von § 18 lit. a BO über Autonomie.

5.

5.1 Der Stadtrat von Zug hält in seinem Beschluss vom 22. Januar 2019, mit welchem er die nachträgliche Bewilligung zur Unterschreitung des Wohnanteils verweigert, fest, alle drei Vierzimmer-Wohnungen im Wohn- und Geschäftshaus an der E. _____-strasse F. _____ hätten gleiche Grundrisse. Das Wohn- und Esszimmer sei zum "Durchwohnen" konzipiert. Das heisse, das Lüften über den ruhigen Innenhof sei problemlos möglich. Zudem sei ein Schlafzimmer pro Wohnung ebenfalls zum Innenhof orientiert. Es sei somit nicht nachgewiesen, warum die Wohnqualität wegen der Lage der Räume so schlecht sein sollte, dass der Wohnanteil reduziert werden müsste. Auch eine Ausnahmegewilligung im Sinne von § 31 Abs. 1 aV PBG könne nicht erteilt werden. Es sei nicht ersichtlich, inwiefern die Einhaltung des Wohnanteils zu einer unzweckmässigen Lösung führe oder eine unbillige Härte bedeuten würde, zumal die Räume im zweiten und dritten Obergeschoss in den am 11. Mai 2017 zur Bewilligung eingegangenen und am 22. Juni 2017 bewilligten Plänen als Wohnnutzungen ausgewiesen worden seien. Im Übrigen stehe es der Bauherrschaft frei, den fehlenden Wohnanteil mittels Übertragung von Nutzungsanteilen gemäss § 17 Abs. 2 aV PBG zu heilen.

5.2 Der Regierungsrat begründet die Gutheissung der Verwaltungsbeschwerde in seinem Beschluss wie folgt (E. 2c f.):

"Am Augenschein der Baudirektion vom 19. Juni 2019 konnte festgestellt werden, dass südlich der streitbetroffenen Liegenschaft E. _____-strasse F. _____ beim Restaurant G. _____ eine grössere Lüftungsanlage besteht, die auf dieser Seite zu Lärm- und Geruchsimmissionen führt. Die Anlage befindet sich auf einem Garagenanbau, d.h. ungefähr auf Höhe des ersten Obergeschosses der streitbetroffenen Liegenschaft, und ist auf die Fassade der E. _____-strasse F. _____ gerichtet. Die Distanz zwischen dem Gebäude des Restaurants G. _____ und der E. _____-strasse F. _____ beträgt an der schmalsten Stelle nur ca. 2 Meter. Die Distanz der Lüftungsanlage zu den nächsten Fenstern der E. _____-strasse F. _____ beträgt ungefähr 5–6 Meter, womit diese direkt von den Immissionen betroffen sind. Der Saal des Restaurants G. _____ («Säli») für grössere Festgesellschaften (gemäss der Website des Restaurants G. _____ bis zu 55 Personen) befindet sich im 1. Obergeschoss und damit auf Höhe des 1. und 2. Obergeschosses der E. _____-strasse F. _____

ebenfalls in wenigen Metern Distanz. Im 3. Obergeschoss des Restaurants G. _____ besteht noch eine grössere Terrasse, die ebenfalls für das Restaurant genutzt und zu entsprechenden Immissionen führen kann. Schliesslich befindet sich auf dieser Seite auch ein Ein- und Ausgang des Restaurants G. _____ mit einer schweren Holztüre, die zu den Parkplätzen führt. Die Gäste betreten und verlassen das Restaurant durch diese Türe, was mit entsprechenden Immissionen auf die E. _____-strasse F. _____ verbunden ist. Nördlich von der streitbetroffenen Liegenschaft an der E. _____-strasse K. _____ besteht im Erdgeschoss ein zweites Restaurant, nämlich das «H. _____». In Richtung Hinterhof hat das Restaurant einen Anbau erstellt, in dem weitere Gäste bewirtet werden. Ein Lüftungsrohr führt vom Restaurant die Hauswand hinauf, wobei das Rohr ungefähr 2 Meter über den Dachrand hinausgeführt wird. Mit den beiden direkt angrenzenden Restaurants sind erhebliche Lärm- und Geruchsmissionen auf die Liegenschaft E. _____-strasse F. _____ verbunden, was zu einer schlechten Wohnqualität im Sinne von § 18 lit. a BO führt.

Es konnte am Augenschein auch festgestellt werden, dass östlich der E. _____-strasse F. _____ im Innenhof eine oberirdische Parkierungsanlage mit ca. 50 Parkplätzen vorhanden ist. Der Innenhof wird hauptsächlich von der L. _____-strasse her erschlossen. Weiter besteht für eine unterirdische Garage eine Ein- und Ausfahrt mit einer relativ steilen Rampe, die auf die streitbetroffene Liegenschaft zuläuft. Die Rampe liegt in ca. 12 Meter Entfernung zur E. _____-strasse F. _____ und hat entsprechende Immissionen auf die Liegenschaft zur Folge. Es konnte weiter festgestellt werden, dass mehrere Parkplätze vorhanden sind, die unmittelbar an das Gebäude grenzen oder nur einen sehr kleinen Abstand zur E. _____-strasse F. _____ einhalten. Selbstredend ist das mit Immissionen wie Motorenlärm und Türeenschlagen auf die Liegenschaft verbunden. Die schmale Lücke zwischen dem Restaurant G. _____ und der E. _____-strasse F. _____ kann ebenfalls für motorisierte Fahrzeuge als Erschliessung für die Parkplätze benutzt werden, was mit Lärm- und Abgasmissionen für die E. _____-strasse F. _____ aus kleiner Distanz verbunden ist. Schliesslich befindet sich auch die Garage bzw. das Garagentor des Restaurants G. _____ in unmittelbarer Nähe der E. _____-strasse F. _____. Auf der Westseite der streitbetroffenen Liegenschaft liegt die E. _____-strasse, auf der erheblicher Auto- und Busverkehr festgestellt werden konnte. Auf der Ostseite der E. _____-strasse war am Augenschein der Verkehrslärm so laut, dass man sich gegenseitig nicht verstand und auf die Westseite wechseln musste. Gemäss der Berechnung der Bauherrschaft vom 16. September 2019 fahren an Werktagen bis zu 537 öffentliche Verkehrsbusse der Linien 3,

6, 7, 11 und 16 vor der E. _____-strasse F. _____ durch. Auf der gegenüberliegenden Seite der E. _____-strasse F. _____ befindet sich zudem eine Bushaltestelle, was mit zusätzlichem Lärm beim Anhalten und Anfahren der Busse verbunden ist. Daraus folgt, dass auch die Parkieranlagen und die Verkehrssituation bei der Liegenschaft E. _____-strasse F. _____ zu einer schlechten Wohnqualität im Sinne von § 18 lit. a BO führen."

5.3 Gemäss den Ausführungen in E. 4.2 verfügt der Stadtrat von Zug bei der Auslegung von § 18 lit. a BO über Autonomie. Es fragt sich deshalb, ob der Regierungsrat diese Gemeindeautonomie respektiert oder ob er stattdessen einen vertretbaren Entscheid der Gemeinde in unzulässiger Weise korrigiert bzw. zu Unrecht in das Ermessen der kommunalen Behörde eingegriffen hat. Dem Verwaltungsgericht kommt nur Rechtskontrolle zu (§ 63 Abs. 1 VRG). Dagegen ist es nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts, eine eigene umfassende Beurteilung der Wohnqualität im streitgegenständlichen Gebäude vorzunehmen; damit würde es seine eigene Kognition überschreiten (BGer 1P.678/2004 vom 21. Juni 2005 E. 4.3, in: ZBI 107/2006 S. 430 ff.).

5.4 Bei der Anwendung von § 18 lit. a BO muss im konkreten Fall festgestellt werden, was wegen der Lage der Räume als schlechte Wohnqualität anzusehen ist, welche nicht verbessert werden kann. Der Stadtrat von Zug begründete seinen ablehnenden Beschluss vom 22. Januar 2019 eher knapp. Zu einer ausgedehnteren Begründung war er jedoch auch nicht verpflichtet, begründete die Beschwerdegegnerin 1 ihr Gesuch vom 24. September 2018 um Nutzungsänderung, Wohnen zu Büro, doch einzig mit der lärmbelasteten E. _____-strasse, die für das Wohnen nicht attraktiv sei. Dass die Lärmemissionen der E. _____-strasse hoch sind, ist unbestritten. Das belegte u.a. auch der von der Baudirektion am 19. Juni 2019 von 11:00 bis 12:00 Uhr durchgeführte Augenschein. Gemäss Strassenlärmkataster (s. <https://www.zugmap.ch>), Beurteilungspunkt M. _____, ist der Immissionsgrenzwert bei der Liegenschaft E. _____-strasse F. _____ um 3 dB(A) am Tag und in der Nacht überschritten. Gerade der Augenschein zeigte aber auch auf, dass es im Innenhof auf der Ostseite wesentlich ruhiger ist und die Grenzwerte mit Sicherheit nicht überschritten sind, auch wenn es auch dort unbestrittenermassen sowohl Lärm- als auch Geruchsimmissionen durch die Restaurants G. _____ und H. _____, die 50 oberirdischen Parkplätze sowie die Ein- und Ausfahrt zur und von der unterirdischen Garage gibt. Den Plänen kann entnommen werden, dass alle Wohn- bzw. Esszimmer der drei ohne Bewilligung umgenutzten Vierzimmer-Wohnungen im 2. und 3. Obergeschoss auf den Innenhof

entlüftet werden können. Jede Vierzimmer-Wohnung verfügt zudem im Bereich der Küche über einen Balkon, und zudem ist ein Schlafzimmer pro Wohnung ebenfalls zum Innenhof orientiert. Damit kann ohne weiteres festgestellt werden, dass die Einschränkung der Wohnqualität durch die lärmige E. _____-strasse zu einem grossen Teil dadurch kompensiert werden kann, dass die Wohnungen zum wesentlich ruhigeren Innenhof entlüftet werden können und mit den Küchen und zumindest einem Schlafzimmer pro Wohnung weitere Räume vorhanden sind, die dorthin ausgerichtet sind. Bei der Beurteilung der Frage, ob tatsächlich eine schlechte Wohnqualität im Sinne von § 18 lit. a BO vorhanden ist, ist nicht nur die Abwesenheit von übermässigen Lärmimmissionen massgebend, sondern es sind auch andere Aspekte zu berücksichtigen. Unter Wohnqualität sind die Vorzüge zu verstehen, welche das Wohlbefinden der Bevölkerung positiv beeinflussen. Gefragt sind z.B. gute Verkehrserschliessung (auch durch öffentlichen Verkehr), geringe Lärm- und Luftbelastung, gute Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, ausreichend Grün- und Freiräume, hochwertige und identitätsstiftende Architektur sowie eine Siedlungsstruktur, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördert und Möglichkeiten der Beteiligung am Gemeinschaftsleben bietet (Pierre Tschannen, in: Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, 2019, Art. 1 N 32; Huser/Bühlmann/Muggli, Begriffe zur Raumplanung, ein Nachschlagewerk für die Praxis, VLP-Schrift Nr. 67, 1996, S. 142 f.; Bericht des Bundesrates vom 18. Februar 2015 zur Agglomerationspolitik des Bundes 2016+, S. 89; Botschaft vom 20. Januar 2010 zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, BBl 2010 1070). Mit Ausnahme der geringen Lärm- und Luftbelastung scheinen die genannten beispielhaften Aspekte, welche zur Wohnqualität beitragen, im vorliegenden Fall vorhanden zu sein; die Beschwerdeführerin bringt jedenfalls ausser der wegen der vorhandenen Lärmbelastung durch die E. _____-strasse etwas eingeschränkten Attraktivität für das Wohnen nichts Gegenteiliges vor. Hinzu kommen unbestrittenermassen gewisse Geruchsmissionen von den beiden Restaurants. Im Gebäude bestehen aber auch bereits Wohnnutzungen, weshalb es offenbar nicht derart unzumutbar ist, in diesem Gebäude zu wohnen, wie dies die Beschwerdegegnerin 1 sinngemäss weismachen möchte. Dass die Räume offenbar zur Geschäftsnutzung leichter zu vermieten sind als zur Wohnnutzung, reicht allein nicht aus, den vorgeschriebenen Mindestnutzungsanteil zu reduzieren. Zu berücksichtigen ist auch, dass an der Einhaltung der Mindestwohnanteile ein gewichtiges öffentliches Interesse besteht. Es ist ein raumplanerisch und sozialpolitisch wichtiges Anliegen, der Entleerung der Stadtkerne von der Wohnbevölkerung entgegenzuwirken und die erwünschte Durchmischung von Arbeits- und Wohnplätzen sicherzustellen, um damit möglichst auch preisgünstige Wohnungen zu erhalten und den Verkehrsstrom der Pendler

zu reduzieren (BGE 111 Ia 93 E. 2b). Die Wohnlichkeit der Städte bedingt unter anderem, dass die Wohnnutzung in den Zentren erhalten bleibt und die Stadtkerne auch ausserhalb der Arbeitszeit belebt sind. In der Stadt Zug reicht die Kernzone C entlang der N. _____ - und der E. _____ -strasse von I. _____ bis zur J. _____ -strasse. Eine zu liberale Gewährung von Wohnanteilsreduktionen in der Kernzone C würde es zukünftigen Bauherrschaften leicht machen, gestützt auf vorhandene Lärmquellen eine Reduktion von Wohnanteilen zu erhalten, was die auf demokratischem Weg zustande gekommenen Wohnanteilsvorschriften unterlaufen würde. Dem Stadtrat ist zudem zuzustimmen, dass Verkehrsimmissionen allenfalls durch zumutbare Schallschutzmassnahmen auf eine für die Wohnnutzung erträgliche Lärmbelastung vermindert werden können (vgl. Art. 20 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz [Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01]) und im Übrigen der Lärm in erster Linie durch Massnahmen bei der Quelle zu begrenzen ist (Art. 11 Abs. 1 USG), somit eine allenfalls festgestellte schlechte Wohnqualität wegen der Lage der Räume durchaus verbessert werden kann. Das Vorhandensein von Gründen für einen Verzicht auf allfällige Schallschutzmassnahmen (vgl. Art. 15 Abs. 3 LSV) hat die Beschwerdegegnerin 1 jedenfalls nicht belegt.

5.5 Wenn der Stadtrat von Zug unter Berücksichtigung all dieser Umstände den Schluss zog, die Voraussetzungen von § 18 lit. a BO seien nicht erfüllt, ist dies vertretbar. Der Regierungsrat hat mit seiner eigenen Würdigung zu Unrecht in das Ermessen der kommunalen Behörde eingegriffen. In dieser Überschreitung der Prüfungsbefugnis liegt Willkür, was eine Rechtsverletzung bedeutet. Gleichzeitig hat der Regierungsrat damit die Gemeindeautonomie verletzt. Die Beschwerde ist begründet und daher gutzuheissen. Der Entscheid des Regierungsrats vom 2. Juni 2020 ist aufzuheben.

6. Im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht trägt die unterliegende Partei die Kosten (§ 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). Diese betragen Fr. 2'000.– und sind von der Beschwerdegegnerin 1 zu tragen. Dem Regierungsrat darf das Gericht keine Kosten belasten (§ 24 Abs. 1 VRG). Der in seinem amtlichen Wirkungskreis obsiegende Stadtrat von Zug hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (§ 28 Abs. 2a VRG). Da die Beschwerdegegnerin 1 unterliegt, ist auch ihr keine Parteientschädigung auszurichten.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Regierungsrats vom 2. Juni 2020 aufgehoben.
2. Der Beschwerdegegnerin 1 wird eine Spruchgebühr von Fr. 2'000.– auferlegt.
3. Parteientschädigungen werden keine ausgerichtet.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
5. Mitteilung an den Stadtrat von Zug, an den Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin 1 (dreifach, Rechnung folgt nach Rechtskraft des Urteils) und an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach).

Zug, 14. Juni 2021

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am