



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

U R T E I L vom 20. März 2023 *[rechtskräftig]*
gemäss § 29 der Geschäftsordnung

in Sachen

A. _____
Beschwerdeführer
vertreten durch RA B. _____

gegen

1. Gemeinderat Neuheim
vertreten durch RA C. _____

2. Regierungsrat des Kantons Zug
Beschwerdegegner

betreffend

Nachträgliches Baubewilligungsverfahren
(Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands)

V 2021 88

A. A. _____ war bis 2002 Alleineigentümer des auf dem Grundstück Nr. D. _____, Neuheim, (nachfolgend: GS D. _____) stehenden Gewerbebaus an der E. _____ strasse 9 in Neuheim (Assek.-Nr. F. _____). Das Gewerbehaus stammt aus dem Jahr 1991, liegt heute in der Wohn- und Arbeitszone 4 (nachfolgend: WA4) und wurde gestützt auf den Baurechtsvertrag zwischen A. _____ und der Gemeinde Neuheim vom 12. März 1990 bzw. gestützt auf die Baubewilligung vom 19. Februar 1990 betreffend "Gewerbebau mit einer Abwärts- oder Angestelltenwohnung im Industriegebiet G. _____" errichtet. Zum Erstellungszeitpunkt befand sich das Gebäude in der Industriezone (Bauordnung der Gemeinde Neuheim von 1970, in Kraft bis 28. Februar 1994) und ab 1994 in der Industrie- und Gewerbezone (Bauordnung der Gemeinde Neuheim von 1993/1994, in Kraft bis 2006). Am 3. Oktober 2002 begründete A. _____ Stockwerkeigentum an der Liegenschaft und unterteilte sie in elf Stockwerkeigentumseinheiten (nachfolgend: STWE). Er selbst ist seither Alleineigentümer der im vorliegenden Verfahren relevanten STWE Nr. 7 (mit Sonderrecht an Büro/Wohnung im 1. Obergeschoss), Nr. 8 (mit Sonderrecht an Büro-/Gewerberaum im 1. Obergeschoss) und Nr. 9 (mit Sonderrecht an Büro-/Gewerberaum/Wohnung im 1. Obergeschoss). Mit Vertrag vom 6. März 2009 erwarben die Stockwerkeigentümer, inklusive A. _____, von der Einwohnergemeinde Neuheim auch das Land. Aufgrund der Vereinigung des Eigentums an Land und Gebäude wurde das Stockwerkeigentum mit identischen Wertquotenanteilen neu an der Stammparzelle (Gesamtliegenschaft) begründet.

Im Januar 2019 stellte die Abteilung Bau und Planung der Gemeinde Neuheim unangemeldete Bauarbeiten in der Liegenschaft E. _____ strasse 9, insbesondere Sanierungsarbeiten in der STWE Nr. 8, fest, die mit den Planunterlagen der Baubewilligung vom 19. Februar 1990 nicht übereinstimmten. Deshalb verfügte sie am 1. Februar 2019 einen sofortigen Baustopp, wogegen A. _____ als Bauherr am 8. Februar 2019 fristgerecht Beschwerde beim Gemeinderat einreichte. Nach einem Schriftenwechsel und einer Besichtigung der Liegenschaft am 27. Februar 2019 wies der Gemeinderat Neuheim mit Entscheidung vom 15. April 2019 die Beschwerde von A. _____ ab. Als Begründung brachte der Gemeinderat im Wesentlichen vor, dass im 1. und 2. Obergeschoss (OG) der Liegenschaft – neben der bewilligten Abwärts- bzw. Angestelltenwohnung im 2. OG – offenbar Wohnungen erstellt worden seien, die den Planunterlagen der Baubewilligung vom 19. Februar 1990 widersprüchen. Zur Klärung des Sachverhalts und Beurteilung der Bewilligungsfähigkeit habe die Abteilung Bau und Planung bereits ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren eröffnet. Der von ihr verfügte Baustopp betreffend die STWE Nr. 8

vom 1. Februar 2019 sei korrekt und werde aufrechterhalten. Dieser Entscheid wuchs unangefochten in Rechtskraft.

A. _____ wurde am 7. März 2019 aufgefordert, ein ordnungsgemässes, vollständiges Baugesuch sowie eine ergänzende Stellungnahme zu den vorgenommenen unbewilligten Umnutzungen einzureichen.

Nach einem längeren Schriftenwechsel reichte A. _____ am 20. April 2020 bei der Abteilung Bau und Planung der Gemeinde Neuheim ein Baugesuch für GS D. _____, Asssek.-Nr. F. _____, betreffend "nachträgliches Baugesuch Liegenschaft E. _____ strasse 9 (nach Vorschriften der BO 1993/1994), Umbau im UG + 1. OG" samt Beilagen (nachfolgend: BG NE-2020-013) ein. Am 29. April 2020 wurde dieses mit Plänen ergänzt.

Mit Beschluss vom 1. September 2020 (Beschluss Nr. 2020-111) eröffnete der Gemeinderat Neuheim A. _____ betreffend das BG NE-2020-013 den folgenden Entscheid:

- "1. Die Zwischenböden in der STWE Nr. 1 gemäss den revidierten Baugesuchsplänen von A. _____ vom 20.04.2020 werden bewilligt.
2. Der Rück- bzw. Umbau der sog. Einliegerwohnung in der STWE Nr. 9 zu einem Lagerraum gemäss den revidierten Baugesuchsplänen von A. _____ vom 20.04.2020 wird bewilligt.
3. Für die Wohnungen bzw. Wohnnutzungen in den STWE Nr. 7, 8 und 9 wird die Bewilligung verweigert.
4. Die Aufnahme von neuen Wohnnutzungen in den STWE Nr. 7, 8 und 9 ist ab sofort zu unterlassen. Sämtliche Vertragsverhältnisse über Wohnnutzungen in den STWE Nr. 7, 8 und 9 sind von A. _____ nach dem Eintritt der Rechtskraft dieses Entscheids auf den frühestmöglichen Termin, spätestens aber auf das Ende des vierten auf die Rechtskraft dieses Entscheids folgenden Monats, aufzulösen. Die Kündigungen bzw. Aufhebungsvereinbarungen sind der Abteilung Bau und Planung zwecks Vollzugskontrolle einzureichen.
5. Bis spätestens zum Ende des sechsten auf die Rechtskraft dieses Entscheids folgenden Monats hat A. _____ folgende Einrichtungen zu beseitigen:
 - In der STWE Nr. 8: Küche und Nasszelle (WC, Lavabo, Dusche und Waschmaschine)
 - In der STWE Nr. 9: Küche und beide Nasszellen (WC, Lavabo, Dusche und Waschmaschine sowie Lavabo und Badewanne)
 - In der STWE Nr. 9 (sog. Einliegerwohnung): Sämtliche Zwischenwände, Küche, Lavabo und Dusche bzw. alles in diesen Räumlichkeiten, was nicht auf den revidierten Baugesuchsplänen vom 20.04.2020 ausgewiesen ist.
 Die Vollendung dieser Rückbauarbeiten ist der Abteilung Bau und Planung zwecks Vollzugskontrolle zu melden.
6. Für den Fall der nicht fristgerechten Erfüllung der Verpflichtungen gemäss Ziffer 5 wird A. _____ eine Ersatzvornahme angedroht.

7. Der in den revidierten Baugesuchsplänen vom 20.04.2020 als 'Zimmer 1' bezeichnete Raum in der STWE Nr. 7 sowie der als 'Zimmer 2' bezeichnete Raum in der STWE Nr. 9 dürfen in ihrem aktuellen Zustand ausschliesslich als Lagerräume benützt werden.
8. Für jedwede weitere bauliche Veränderungen in der Liegenschaft E._____strasse 9 ist bei der Abteilung Bau und Planung ein Baugesuch einzureichen.
9. Für den Fall einer Widerhandlung gegen die Ziffern 4, 5, 7 und 8 dieses Entscheids wird A._____ die Bestrafung wegen Ungehorsams gegen eine amtliche Verfügung (Art. 292 StGB) angedroht.
10. Die Gebühr für dieses Verfahren wird auf CHF 2'500.00 festgelegt und im Betrag von CHF 2'083.30 A._____ auferlegt. Diese Gebühr ist innert 30 Tagen nach Rechtskraft dieses Entscheids zur Zahlung fällig. Vorbehalten bleiben die Gebühren für die Vollzugskontrollen, welche separat in Rechnung gestellt werden."

Die gegen den Beschluss des Gemeinderats Neuheim von A._____, vertreten durch RA B._____, eingereichte Verwaltungsbeschwerde wies der Regierungsrat mit Beschluss vom 26. Oktober 2021 ab.

B. Gegen den Regierungsratsbeschluss liess A._____, weiterhin vertreten durch RA B._____, am 29. November 2021 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erheben und folgende Rechtsbegehren stellen:

- "1. Der Beschluss des Regierungsrats des Kantons Zug vom 28. Oktober 2021 und die Ziffern 4–7, 9 und 10 des Beschlusses des Gemeinderats Neuheim vom 1. September 2020 seien aufzuheben.

Eventualiter seien der Beschluss des Regierungsrats des Kantons Zug vom 28. Oktober 2021 und die Ziffern 4–7 und 9 des Beschlusses des Gemeinderats Neuheim vom 1. September 2020 hinsichtlich der STWE Nrn. 7 und 8 aufzuheben.

Subeventualiter seien der Beschluss des Regierungsrats des Kantons Zug vom 28. Oktober 2021 aufzuheben und die Ziffern 4–7 und 9 des Beschlusses des Gemeinderats Neuheim vom 1. September 2020 hinsichtlich der STWE Nr. 7 aufzuheben.

Sub-subeventualiter seien der Beschluss des Regierungsrats des Kantons Zug vom 28. Oktober 2021 und die Ziffern 4–5 des Beschlusses des Gemeinderats Neuheim vom 1. September 2020 aufzuheben, soweit der Rückbau der Nasszellen in den Stockwerkeinheiten Nrn. 8 und 9 (rechts) und die Frist für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands spätestens auf das Ende des vierten auf die Rechtskraft des Entscheids folgenden Monats verlangt wird. Die Frist für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands sei auf 5 Jahre zu verlängern.

2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (inkl. MWST) zu Lasten des Beschwerdegegners.

Verfahrensrechtlicher Antrag:

1. Das Verfahren sei zu sistieren, bis die Anpassung der kommunalen Bauordnung erfolgt ist."

Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands erweise sich im vorliegenden Fall als nicht verhältnismässig. Bei der Interessenabwägung gewichte der Regierungsrat das öffentliche Interesse an der Einhaltung der geltenden, baurechtlichen Normen zu Unrecht als hoch. Der Schaden, der dem Beschwerdeführer durch die Wiederherstellung entstünde, werde vom Regierungsrat kleingeredet. Der Beschwerdeführer habe erhebliche Investitionskosten gehabt und ein Rückbau wäre mit hohen Kosten und grossem Nutzungsverlust verbunden. Der Gemeinderat Neuheim betreibe eine ständige rechtswidrige Praxis. Es gebe weitere unrechtmässige Wohnnutzungen, über die er in Kenntnis sei, ohne dass er tätig werde. Der Beschwerdeführer habe Anrecht auf Gleichbehandlung im Unrecht, das heisse darauf, dass auch ihm die gesetzeswidrige Begünstigung gewährt werde. Der Gemeinderat Neuheim habe eine Vertrauensgrundlage geschaffen, indem er über Jahre um die rechtswidrigen Wohnnutzungen in der Wohn- und Arbeitszone 4 in der Gemeinde gewusst und diesen Zustand trotz sicherer Kenntnis geduldet habe. Der Beschwerdeführer habe die fraglichen Stockwerkeinheiten stets in gutem Glauben genutzt bzw. umgenutzt. Die finanziellen Aufwendungen habe er gestützt auf stets vorhandene Vertrauensgrundlagen getätigt. Ohne Frage könnten diese nicht ohne Nachteil wieder rückgängig gemacht werden. Vorliegend könne die Wiederherstellung auch nicht angeordnet werden, weil eine Rechtsänderung, die den Wiederherstellungsanordnungen im Wege stehen werde, unmittelbar bevorstehe. Es sei davon auszugehen, dass im Rahmen der Ortsplanungsrevision der Wohnanteil im Gebiet E. _____strasse/G. _____ (Zone WA4) erhöht werde.

C. Den von ihm verlangten Kostenvorschuss von Fr. 4'000.– bezahlte der Beschwerdeführer fristgerecht.

D. Mit Vernehmlassung vom 11. Januar 2022 beantragte die Baudirektion des Kantons Zug im Auftrag des Regierungsrats, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 29. November 2021 sei unter Kostenfolge zu Lasten des Beschwerdeführers vollumfänglich abzuweisen.

E. Auch der Gemeinderat Neuheim liess am 9. Februar 2022 beantragen, die Beschwerde sei vollumfänglich abzuweisen; der Antrag um Sistierung des Verfahrens sei abzuweisen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge, zuzüglich 7,7 % MWST, zu Lasten des Beschwerdeführers.

F. Am 25. Mai 2022 liess der Beschwerdeführer eine Replik einreichen, und am 21. Juni 2022 duplizierte der Gemeinderat Neuheim. Bereits am 10. Juni 2022 hatte die Baudirektion des Kantons Zug mitgeteilt, sie verzichte darauf, eine Duplik einzureichen.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1.

1.1 Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, BGS 162.1) ist gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrats die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst. Ein solcher Ausschluss liegt nicht vor. Der Beschwerdeführer hat als Adressat des angefochtenen Entscheids am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen, ist daher durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung. Damit ist die Beschwerdeberechtigung im Sinne von § 62 Abs. 1 lit. a–c VRG gegeben. Die Beschwerde wurde fristgerecht eingereicht und erfüllt die übrigen formellen Voraussetzungen, weshalb sie vom Gericht zu prüfen ist.

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

1.3 Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann gemäss § 63 VRG jede Rechtsverletzung gerügt werden. Als solche gelten die Nichtanwendung und die unrichtige Anwendung eines Rechtssatzes, die unrichtige rechtliche Beurteilung einer Tatsache, der Missbrauch oder die Überschreitung des Ermessens, die Verletzung einer wesentlichen Verfahrensvorschrift sowie die Rechtsverweigerung und -verzögerung. Nicht gerügt werden kann die unrichtige Handhabung des Ermessens. Überdies kann jede für den Entscheid erhebliche unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhalts angefochten werden.

2. Die Revision des Planungs- und Baugesetzes vom 22. Februar 2018 (nPBG; BGS 721.11) sowie die Totalrevision der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz vom 20. November 2018 (nV PBG; BGS 721.111) sind per 1. Januar 2019 in Kraft getreten.

Das vorliegende nachträgliche Baugesuch BG NE-2020-013 wurde am 20. April 2020 bzw. 29. April 2020 vollständig eingereicht. Übergangsrechtlich gelangt daher § 71a Abs. 1 lit. b nPBG zur Anwendung, wonach auf Baugesuche in denjenigen Gemeinden, welche ihre Zonenpläne und Bauvorschriften noch nicht an die sich an der IVHB orientierenden Baubegriffe und Messweisen angepasst haben, das bisherige Recht Anwendung findet (aPBG und aV PBG [beide in Kraft bis 31. Dezember 2018]).

3.

3.1 Ausgangspunkt für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde ist die Tatsache, dass die Abteilung Bau und Planung der Gemeinde Neuheim im Januar 2019 feststellte, dass im 1. Obergeschoss (OG) der Liegenschaft E. _____ strasse 9 in Neuheim – neben der bewilligten Abwärts- bzw. Angestelltenwohnung im 2. OG – Wohnungen erstellt worden waren, die den Planunterlagen der Baubewilligung vom 19. Februar 1990 widersprachen (STWE Nrn. 7, 8 und 9). Mit Beschluss vom 1. September 2020 verweigerte der Gemeinderat Neuheim die Bewilligung für die Wohnungen bzw. Wohnnutzungen in diesen Stockwerkeinheiten und verlangte die Beseitigung von Einrichtungen in den STWE Nrn. 8 und 9.

3.2 Gemäss Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG, SR 700) dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Eine Baute wird "errichtet", wenn sie neu gebaut wird oder wenn anstelle einer abgebrochenen, zerstörten oder rückgebauten Baute ein Wiederaufbau bzw. ein Ersatzbau erfolgt. Von einer bewilligungspflichtigen "Änderung" spricht man, wenn ein Umbau, Anbau, Ausbau oder eine Erneuerung vorgenommen wird, die das übliche Mass einer Renovation überschreitet. Neben baulichen Änderungen fallen auch Zweckänderungen bestehender Bauten unter die Baubewilligungspflicht, sofern sie geeignet sind, örtlich fassbare Auswirkungen auf die Nutzungsordnung zu zeitigen. Dabei ist es unerheblich, ob mit der Zweckänderung bauliche Massnahmen verbunden sind oder nicht (Alexander Ruch, in: Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, 2020, Art. 22 N 42 mit Hinweisen). Identisch mit dem Begriff der Zweckänderung ist die Nutzungsänderung, denn erst die Nutzungsänderung durch den Benutzer führt zur Zweckänderung der Einrichtung.

3.3 Das Gebäude auf der Liegenschaft E. _____ strasse 9 in Neuheim wurde in den 1990er-Jahren gestützt auf die Baubewilligung vom 19. Februar 1990 für einen Gewerbebau mit einer Abwärts- oder Angestelltenwohnung erstellt (BD-Beil. 23, weitere Akten,

act. 4). Diese Baubewilligung basierte auf der Bauordnung (BO) 1970 der Gemeinde Neuheim (in Kraft vom 22. Dezember 1970 bis 28. Februar 1994), unter welcher die Liegenschaft in der damaligen Industriezone lag, für welche folgende Vorschrift galt:

§ 42 BO 1970

Industriezone

1 Die Industriezone ist ausschliesslich für die Ansiedlung industrieller und gewerblicher Betriebe bestimmt, insbesondere für solche, die wegen störender Einwirkungen in den Wohnzonen nicht zugelassen sind.

2 Wohnungen für Abwarte und Betriebspersonal sind zulässig, soweit deren Anwesenheit aus betrieblichen Gründen erforderlich ist. Reine Wohnbauten sind nicht gestattet.

[...]

Vom 1. März 1994 bis zum 11. Juni 2006 stand die Bauordnung 1993/1994 in Kraft, unter welcher die Liegenschaft in der damaligen Industrie- und Gewerbezone lag und für welche folgende Vorschrift galt:

Art. 50 BO 1993/1994

Industrie- und Gewerbezone

1 Die Industrie- und Gewerbezone ist für industrielle und gewerbliche Betriebe bestimmt. Die durch Dienstleistungsbetriebe genutzte Geschossfläche darf höchstens 25 % der gesamten anrechenbaren Geschossfläche betragen.

2 Wohnräume sind grundsätzlich nicht erlaubt. Abweichende Bewilligungen können durch den Gemeinderat erteilt werden.

[...]

Seit dem 12. Juni 2006 steht die aktuelle Bauordnung 2005/2006 der Gemeinde Neuheim in Kraft, unter welcher die Liegenschaft in der Wohn- und Arbeitszone 4 (WA4) liegt und in welcher gemäss § 33 BO die Fläche für Wohnanteil 15 % der anrechenbaren Geschossfläche, jedoch höchstens 400 m² pro Parzelle, nicht überschreiten darf.

Die Abklärungen der Gemeinde hatten ergeben, dass die Erstellung derjenigen Wohnungen bzw. Wohnnutzungen, für welche um eine nachträgliche Bewilligung ersucht worden war, unter der Geltung der Bauordnung 1993/1994 erfolgt war. Gemäss der Beurteilung des Gemeinderats sowohl nach der BO 1993/1994 als auch nach der aktuellen BO 2005/2006 erwiesen sich alle zusätzlichen Wohnungen bzw. Wohnnutzungen als nicht

bewilligungsfähig, weshalb er die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands anordnete. Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, dass die streitgegenständlichen Wohnnutzungen formell und materiell rechtswidrig sind und dass für diese weder eine nachträgliche ordentliche Bewilligung noch eine nachträgliche Ausnahmbewilligung erteilt werden kann. Die diesbezügliche Dispositiv-Ziffer 3 des Entscheids des Gemeinderats Neuheim vom 1. September 2020 ficht er nicht an. Der Entscheid des Gemeinderats Neuheim, die Bewilligung für die Wohnungen bzw. die Wohnnutzungen in den STWE Nrn. 7, 8 und 9 zu verweigern, ist damit rechtskräftig.

3.4 Bauten und Anlagen oder Teile von solchen, die den Vorschriften des PBG, der V PBG und der gemeindlichen Bauordnung nicht entsprechen, müssen grundsätzlich abgebrochen oder geändert werden. Dies gilt ohne Vorbehalt, d.h. dem gemäss § 69 aPBG zuständigen Gemeinderat steht kein Ermessen zu, ob er tätig werden oder die Sache auf sich beruhen lassen will. Der Wiederherstellungsentscheid bedeutet einen Eingriff in das Eigentum des betroffenen Grundeigentümers und ist deshalb gemäss Art. 36 BV nur zulässig, wenn er auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt, verhältnismässig ist und nicht Treu und Glauben widerspricht. Diese Voraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen. Nach der allgemeinen Formel des Bundesgerichts kann eine Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands unterbleiben, wenn die Abweichung vom Erlaubten nur unbedeutend ist oder die Wiederherstellung nicht im öffentlichen Interesse liegt, ebenso, wenn die Bauherrschaft in gutem Glauben angenommen hat, die von ihr erstellte Baute oder Anlage oder die ausgeübte Nutzung stehe mit der Baubewilligung im Einklang, und deren Belassung nicht schwerwiegenden öffentlichen Interessen widerspricht (Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 5. Aufl. 2020, Band I, Art. 46 N 9 mit Verweis auf BGE 132 II 21 E. 6).

3.5 Die gesetzliche Grundlage für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes findet sich somit in § 69 aPBG, der bestimmt, dass der Gemeinderat Bauarbeiten einstellen, nachträgliche Bewilligungsverfahren oder die Beseitigung oder Anpassung von Bauten und Anlagen anordnen kann, wenn a) für die Bauarbeiten keine rechtskräftige Baubewilligung vorliegt; b) eine nachträgliche Baubewilligung von vornherein ausgeschlossen ist; c) Bauten und Anlagen im unfertigen Zustand verharren oder wegen mangelhaften Unterhalts die Sicherheit von Personen und Sachen gefährden.

4.

4.1 Der Beschwerdeführer lässt vorbringen, eine Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands erweise sich im vorliegenden Fall als nicht verhältnismässig. Bei der Interessenabwägung gewichte der Regierungsrat das öffentliche Interesse an der Einhaltung der geltenden, baurechtlichen Normen zu Unrecht als zu hoch. Die Gewichtung des öffentlichen Interesses an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands hänge von der Wichtigkeit der verletzten Bauvorschrift ab. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sei das Interesse an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands insbesondere dann als erheblich zu gewichten, wenn eine Verletzung des grundlegenden Prinzips der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet vorliege. Auch bei der Missachtung von sicherheitspolizeilichen Vorschriften wie widerrechtlichen Bauten in Schutzgebieten oder geschützten Ortsbildern sei das öffentliche Interesse in der Regel überwiegend. Derartige Verhältnisse lägen hier gerade nicht vor. Im Gegenteil befänden sich die zu Wohnzwecken umgenutzten Stockwerkeigentumseinheiten in der Wohn- und Arbeitszone 4 der Gemeinde Neuheim. Ausserdem seien vorliegend auch keine nachbarlichen Interessen betroffen. Gegen das öffentlich aufgelegte Umnutzungsgesuch hätten keine Nachbarn Einsprache erhoben. Das öffentliche Interesse an der Einhaltung der gemeindlichen Bauordnung sei als geringfügig einzustufen. Der Schaden, der dem Beschwerdeführer durch die Wiederherstellung entstünde, werde vom Regierungsrat kleingeredet. Der Beschwerdeführer habe erhebliche Investitionskosten gehabt und ein Rückbau wäre mit hohen Kosten und grossem Nutzungsverlust verbunden. Es sei nicht statthaft, wenn der Regierungsrat diesen Schaden mit dem angeblich über viele Jahre hinweg generierten Gewinn relativiere. Die Wohnungen seien nicht ertragreich vermietet worden, sondern zu günstigen Mietzinsen. Solche preisgünstigen Wohnungen (ab Fr. 1'200.– pro Monat), die der Beschwerdeführer mit den streitgegenständlichen Stockwerkeinheiten 7, 8 und 9 (rechts) angeboten habe, seien in der Gemeinde Neuheim und im ganzen Kanton Zug rar und die Nachfrage gross, hingegen sei die Nachfrage nach Gewerberäumen gering und diejenige nach Büroräumen gleich null. Die Gemeinde Neuheim habe innerhalb der letzten 20 Jahre die Hälfte an Arbeitsplätzen verloren. Die Interessen des Beschwerdeführers (und im Übrigen auch jene der Mieter) an der Beibehaltung des aktuellen Zustands überwögen daher die nicht erkennbaren öffentlichen Interessen. Letztlich sei die Anordnung des Rückbaus bzw. der Umnutzung gar nicht geeignet, die Durchsetzung der verletzten Bauvorschrift (§ 33 BO Neuheim) sicherzustellen. Eine rechtsgleiche Anwendung und Durchsetzung dieser Bauvorschrift könne durch den Rückbau gerade nicht erreicht werden. Die Anordnung des Rückbaus würde im vorliegenden Fall vielmehr dazu führen, dass ein rechtsungleicher Zustand geschaffen und der Beschwerdeführer gegenüber anderen Grundeigentümern be-

nachteiligt würde. Die Prüfung der Verhältnismässigkeit ergebe demnach, dass ein Rückbau bzw. eine Umnutzung der STWE Nrn. 7, 8 und 9 im 1. OG nicht verhältnismässig sei, da die Umnutzung nicht geeignet sei, die Einhaltung der geltenden, baurechtlichen Normen zu gewährleisten und ausserdem auch nicht zumutbar, d.h. nicht verhältnismässig im engeren Sinne sei, da die Interessen des Beschwerdeführers die öffentlichen Interessen am Rückbau überwögen.

4.2 Das öffentliche Interesse an der Einhaltung der baurechtlichen Bestimmungen, an der konsequenten Verhinderung von Bauten, die der baurechtlichen Ordnung widersprechen, sowie an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes ist generell sehr gross (vgl. BGE 136 II 359 E. 6). Dabei ist das Interesse an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers nicht nur dann als erheblich zu gewichten, wenn eine Verletzung des Prinzips der Trennung von Bau- und Nichtbaugelbiet vorliegt oder sicherheitspolizeiliche Vorschriften missachtet werden. Das öffentliche Interesse an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes ist im Allgemeinen gegeben, nicht zuletzt aus Gründen der Rechtsgleichheit. Dem erwähnten öffentlichen Interesse gegenüber stehen die privaten Interessen des Beschwerdeführers, die vor allem finanzieller Art sind. Der Beschwerdeführer lässt denn auch darauf hinweisen, dass er erhebliche Investitionskosten gehabt habe und ein Rückbau mit hohen Kosten und grossem Nutzungsverlust verbunden wäre. Die Kosten für Demontage, Entsorgung und Instandstellung der Räume lässt er im Rahmen seiner Replik in einer wenig überzeugenden Auflistung mit Fr. 127'500.– beziffern, wovon nur schon Fr. 18'000.– auf die vom Beschwerdeführer unbestritten gebliebene Anordnung des Gemeinderats Neuheim entfallen, wonach in der STWE Nr. 9 (sog. Einliegerwohnung) sämtliche Zwischenwände, die Küche, das Lavabo und die Dusche bzw. alles in diesen Räumlichkeiten, was nicht auf den revidierten Baugesuchsplänen vom 20. April 2020 ausgewiesen ist, zu beseitigen ist (entsprechend dem bewilligten Rück- bzw. Umbau der Einliegerwohnung in der STWE Nr. 9 zu einem Lagerraum). Es wird nicht einmal dargelegt, von wem die Schätzung der Rückbaukosten stammt. Die darin aufgeführten Positionen und Beträge sind nicht näher substantiiert, unbelegt und nicht nachvollziehbar. So ist z.B. nicht ersichtlich, warum für "Böden, Wände, Abrieb, streichen" in den drei STWE Nrn. 7–9 (ohne Einliegerwohnung der STWE Nr. 9) gesamthaft Fr. 36'200.– aufgewendet werden müssen, umso mehr als davon ausgegangen werden muss, dass es sich dabei um Aufwendungen handelt, die nach einigen Jahren sowieso anfallen, unabhängig von der Art der Nutzung der Räume und unabhängig davon, ob ein Rückbau ansteht oder nicht. Dem Gemeinderat Neuheim ist jedenfalls zuzustimmen, dass die genannten Beträge in ihrer Höhe sogar als Erstellungskosten

der in den betroffenen drei Wohnungen zu entfernenden Objekte als viel zu hoch erscheinen. Was die vom Beschwerdeführer geltend gemachten Investitionskosten betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass die entsprechenden Aufwendungen vor vielen Jahren angefallen sind (Erstellung der 3-Zimmer-Wohnung in STWE Nr. 7 und der 3,5-Zimmer-Wohnung in STWE Nr. 9 im Jahr 1998, Erstellung der 2-Zimmer-Wohnung in STWE Nr. 8 vor Juni 2006) und der Beschwerdeführer seither mit den Wohnungen erhebliche Mieteinnahmen erzielen konnte. Ein Nutzungsverlust, wie ihn der Beschwerdeführer als zusätzlichen Schaden geltend macht, ist zudem nicht erkennbar, kann er die Räumlichkeiten in den STWE 7–9 doch nach wie vor zu gewerblichen Zwecken nutzen, wie es die Baubewilligung vom 19. Februar 1990 vorsieht. Der Verlust künftiger Wohnnutzungen ergibt sich im Übrigen einzig aus der künftigen Einhaltung der Rechtsordnung. Sollte die Nachfrage nach Gewerberäumen tatsächlich gering und diejenige nach Büroräumen gleich null sein, wie das der Beschwerdeführer behauptet und vom Gericht bezweifelt wird, wäre mit ortsplanerischen Massnahmen vorzugehen, um zu erreichen, dass das Wohnungsangebot in Arbeitszonen bzw. in Wohn-/Arbeitszonen erhöht wird. Das wirtschaftliche Interesse des fehlbaren Bauherrn vermag das generell grosse öffentliche Interesse an der Einhaltung der baurechtlichen Ordnung nicht zu überwiegen, weil es sonst die unhaltbare Folge des illegalen Bauens wäre, dass bei umfangreichen, allenfalls noch nicht amortisierten Investitionen, die im Widerspruch zum materiellen Baurecht getätigt wurden, eher von einer Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands abgesehen werden müsste als bei kleinen Investitionen. Rein finanzielle Interessen rechtfertigen es nicht, auf die Durchsetzung des materiellen Baurechts zu verzichten.

4.3 Weiter ist festzustellen, dass die Wiederherstellung auch verhältnismässig sein muss. Beim Entscheid über die Wiederherstellung ist – wie bei allen Verwaltungshandlungen – das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten. Auf eine Wiederherstellung ist zu verzichten, wenn die Abweichung vom gesetzmässigen Zustand geringfügig ist. Von Geringfügigkeit spricht man, wenn nur um wenig von der materiellen Vorschrift abgewichen wird und sie der Bauherrschaft keinen oder nur geringen Nutzen bringt. Zu beachten sind dabei auch präjudizielle Aspekte. Nach der Praxis stellt z.B. der Verstoss gegen eine Vorschrift, wonach für Dächer Ziegel in herkömmlicher Form und Farbe verlangt werden, keine untergeordnete Regelabweichung dar. Als geringfügig wird dagegen z.B. angesehen, wenn die imaginäre Profillinie durch Dachaufbauten nur um wenige Zentimeter durchstossen wird. Ähnliches gilt für die geringfügige Verletzung des Grenzabstandes (vgl. hierzu Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, Band I, 6. Auflage 2019, S. 620 f.). Die Umnutzung von Räumlichkeiten zu Wohnungen in der Wohn- und Arbeits-

zone 4 in einem Umfang, welcher dort nicht erlaubt ist, stellt in diesem Sinn mit Sicherheit keine geringfügige Abweichung von den materiellen Bauvorschriften dar. Sie verletzt die Bauvorschriften in erheblicher Weise und unterläuft die geltenden Zonenvorschriften und die (nach wie vor aktuellen) Planungsziele für diese Zone. Die Beibehaltung der in Frage stehenden Wohnungen bzw. Wohnnutzungen würde einen Gewerbe- bzw. Industriebau letztlich zu einem Mehrfamilienhaus umfunktionieren.

4.4 Nicht ernsthaft bestritten werden kann, dass der Rückbau der streitgegenständlichen Wohnungen bzw. die Aufgabe deren Wohnnutzung zur Durchsetzung der verletzten Bauvorschriften geeignet ist. Ob im vorliegenden Fall der Rückbau zu einer rechtsungleichen Anwendung und Durchsetzung der Bauvorschriften bzw. dazu führt, dass ein rechtsungleicher Zustand geschaffen und der Beschwerdeführer gegenüber anderen Grundeigentümern benachteiligt würde, wie er dies geltend macht, wird an anderer Stelle zu prüfen sein.

4.5 Das Verhältnismässigkeitsprinzip schützt primär den gutgläubigen Bauherrn. Gutgläubig kann die Bauherrschaft nur sein, wenn sie bei zumutbarer Aufmerksamkeit und Sorgfalt annehmen durfte, sie sei zur Bauausführung und/oder Nutzung berechtigt, z.B. aufgrund einer mangelhaften Bewilligung oder Auskunft. Auf den guten Glauben kann sich nicht berufen, wer fahrlässig handelt, indem er es z.B. unterlässt, sich bei der zuständigen Behörde zu erkundigen, ob eine nicht eindeutig bewilligte Nutzung zulässig sei (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 46 N 9b mit Verweis auf BGE 132 II 21 E. 6.1). Wer etwas bauen oder umnutzen will, muss sich um die Zulässigkeit seines Tuns kümmern und sich bei den Behörden nach der Bewilligungspflicht erkundigen. Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, er habe die Umnutzung der Räumlichkeiten im Gewerbebau an der E._____strasse 9 in Neuheim im guten Glauben vorgenommen. Jedenfalls bestreitet er die ihm von den Vorinstanzen vorgeworfene Bösgläubigkeit nicht grundsätzlich. Einzig im Zusammenhang mit der Anrufung des Grundsatzes von Treu und Glauben beruft er sich darauf, der Gemeinderat Neuheim habe eine Vertrauensgrundlage geschaffen, indem er über Jahre um die rechtswidrigen Wohnnutzungen in der Gemeinde gewusst und diesen Zustand trotz sicherer Kenntnis geduldet habe. Der Vertrauensschutz stehe vorliegend, so der Beschwerdeführer, einem Rückbau der streitigen Wohneinheiten entgegen. Darauf wird zurückzukommen sein. Im Rahmen der Prüfung der Verhältnismässigkeit hat sich der Beschwerdeführer jedenfalls seine Bösgläubigkeit entgegenhalten zu lassen, was bedeutet, dass er in Kauf nehmen muss, dass die Behörden aus grundsätzlichen Erwägungen, nämlich zum Schutz der Rechtsgleichheit und der baurechtlichen Ordnung, dem

Interesse an der Wiederherstellung erhöhtes Gewicht beimessen und die der Bauherrschafft erwachsenden Nachteile nicht oder nur in verringertem Masse berücksichtigen (BGer 1C_171/2017 vom 3. Oktober 2017 E. 5.1 m.H.; BGE 132 II 21 E. 6.4; 123 II 248 E. 4a; 111 Ib 213 E. 6a; 108 Ia 216 E. 4b). Vor diesem Hintergrund und insbesondere aus den Darlegungen in der Erwägung 4.2 ergibt sich, dass die öffentlichen Interessen am Rückbau die Interessen des Beschwerdeführers bei Weitem überwiegen.

5.

5.1 Weiter lässt der Beschwerdeführer geltend machen, auch der Grundsatz der Rechtsgleichheit stehe einer Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands betreffend die STWE Nrn. 7, 8 und 9 (rechts) entgegen. In seiner Verwaltungsbeschwerde vom 25. September 2020 habe er ausgeführt, dass der Einladung vom 5. Januar 2004 zur Planungskommissionssitzung (deren Mitglied der Beschwerdeführer damals war) die "Berechnungsgrundlagen für Arbeits- und Wohnzonen" beigelegt habe. Dieser tabellarischen Darstellung könnten unter anderem Grundstücksflächen, Bauziffern, Geschossflächen und auch Wohnanteile von Grundstücken in der damaligen Industrie- und Gewerbezone entnommen werden. Im Dokument sei ersichtlich, dass die Mehrheit der Liegenschaften zu Wohnzwecken genutzt werde. Bei elf Liegenschaften übersteige der Wohnanteil sogar 30 % der anrechenbaren Geschossfläche. Die Gemeinde habe einen Plan "bestehende Wohnanteile" erstellt, auf welchem erkennbar sei, wie hoch die Wohnanteile in der Industrie- und Gewerbezone seien. Schon mit Schreiben des Beschwerdeführers vom 17. Dezember 2003 sei der Gemeinderat Neuheim über die ca. 25 illegalen Wohnungen in der Industrie- und Gewerbezone in Kenntnis gesetzt worden. Insofern sei es nicht verständlich, wenn der Gemeinderat die Ansicht vertrete, es sei nicht aufgezeigt, inwiefern die rechtsanwendende Behörde eine ständige rechtswidrige Praxis betreibe. Die beigebrachten Urkundenbeweise seien ohne weiteres tauglich, die ständige rechtswidrige Praxis und auch die Kenntnis der Gemeinde betreffend diese Praxis zu belegen. Mit der neuerlichen Einleitung zweier nachträglicher Baubewilligungsverfahren betreffend Liegenschaften an der E. _____ strasse habe der Gemeinderat gleich selbst dargelegt, dass es weitere unrechtmässige Wohnnutzungen gebe, über die er in Kenntnis sei. Entgegen der Ansicht des Regierungsrats indiziere das Einleiten der beiden weiteren nachträglichen Bewilligungsverfahren jedoch keineswegs einen Sinneswandel bei der Gemeinde und die Absicht, die unrechtmässigen Wohnnutzungen nun konsequent ahnden zu wollen. Dafür gebe es keine Anhaltspunkte. Dass sich der Gemeinderat Neuheim im regierungsrätlichen Verfahren dahingehend geäußert habe, dass er unbewilligte Wohnnutzungen konsequent verfolgen werde, reiche jedenfalls nicht aus. Mit Blick auf das jahrzehntelange Untätigbleiben und

die Duldung des Zustands in der gesamten Zone trotz sicherer Kenntnis sei vielmehr davon auszugehen, dass der Gemeinderat unrechtmässigen Nutzungen auch in Zukunft nicht, oder minimal sporadisch, nachgehen werde. Die Zweckänderung an der E. _____ strasse 3 im Jahr 2009, mit welcher eine 4 ½-Zimmerwohnung der Wohnnutzung zugeführt worden sei, zeige, dass der Gemeinderat gerade nicht rechtmässige Zustände schaffe, sondern im Gegenteil weitere unzulässige Wohnnutzungen bewillige. Der damalige Gemeindegemeinschafter von Neuheim habe die Zweckänderung am 21. September 2009 öffentlich beurkundet, obwohl die maximalen 15 % Wohnanteil der anrechenbaren Geschossfläche der Parzelle mit dieser Umnutzung klar überschritten gewesen seien. Zusammengefasst habe der Beschwerdeführer Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht, das heisse darauf, dass auch ihm die gesetzeswidrige Begünstigung gewährt werde.

5.2 Anspruch auf eine Gleichbehandlung im Unrecht besteht gestützt auf Art. 8 BV nur ausnahmsweise, nämlich dann, wenn eine Behörde in ständiger Praxis vom Gesetz abweicht und zu erkennen gibt, dass sie auch in Zukunft nicht gesetzeskonform zu entscheiden gedenke (vgl. BGE 146 I 105 E. 5.3.1; 139 II 49 E. 7.1; 136 I 65 E. 5.6).

5.3 Zu untersuchen ist demnach das Verhalten des Gemeinderats. Dabei ist festzustellen, dass er sowohl in seiner Stellungnahme zur Verwaltungsbeschwerde als auch in der Vernehmlassung zur vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde zum Ausdruck bringt, es würden alle bekannt werdenden Fälle von illegalen Wohnnutzungen in der Zone WA4 baupolizeilich konsequent verfolgt. Die Anwendung und Durchsetzung der Bauvorschriften sei ihm ein wichtiges Anliegen. Tatsächlich hat die Baubehörde der Gemeinde Neuheim inzwischen zwei weitere nachträgliche Baubewilligungsverfahren betreffend Liegenschaften an der E. _____ strasse in Neuheim eröffnet. Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers beweist dies die Absicht des Gemeinderats, unrechtmässige Wohnnutzungen konsequent ahnden zu wollen. Daran ändern auch die vom Beschwerdeführer eingereichten Unterlagen nichts, aus denen dieser ein jahrzehntelanges Untätigbleiben und Dulden des Zustands in der gesamten Zone trotz sicherer Kenntnis von unrechtmässigen Wohnnutzungen aufzeigen und daraus ableiten will, dass sich der Gemeinderat auch in Zukunft auf die angebliche Unkenntnis berufen und untätig bleiben werde. Konkrete, mit dem vorliegenden Fall vergleichbare Fälle von illegalen Wohnnutzungen in der Gemeinde Neuheim, gegen welche der Gemeinderat willentlich und wissentlich nicht einschreiten würde, konnte der Beschwerdeführer nicht darlegen. Bezüglich der Tabelle "Berechnungsgrundlagen für Arbeits- und Wohnzonen", die der Einladung vom 5. Januar 2004 zu einer Sitzung der Planungskommission beilag, ist zunächst darauf hinzuweisen,

dass diese Tabelle mit den darin aufgeführten vorhandenen Wohnanteilen von Grundstücken in der Industrie- und Gewerbezone nicht im Gemeinderat, sondern eben nur – aber immerhin – in der Planungskommission behandelt wurde. Der Auflistung des Umfangs dieser Wohnanteile kann aber insbesondere nichts über deren Legalität bzw. Illegalität entnommen werden. Insbesondere ist nicht bekannt, zu welchem Zeitpunkt und unter welchen anwendbaren Bauvorschriften diese Wohnungen erstellt und welche Bewilligungen oder allenfalls auch Ausnahmegewilligungen dafür erteilt wurden, aber auch nicht, ob diese Wohnnutzungen heute noch bestehen. Was die vom Beschwerdeführer angerufene öffentliche Urkunde vom 21. September 2009 betrifft, ist Folgendes zu erwägen: Der damalige Gemeindegemeinschafter von Neuheim bekundete darin tatsächlich die Zweckänderung von bisherigen Büroräumen in der Industrie- und Gewerbezone zu einer Wohnnutzung (4 ½-Zimmerwohnung), wobei er nicht darauf achtete, dass die maximalen 15 % Wohnanteil der anrechenbaren Geschossfläche der Parzelle mit dieser Umnutzung überschritten wurden. Er stellte sich irrtümlich auf den Standpunkt, der Eigentümer der entsprechenden STWE dürfe aus baurechtlicher Sicht die Büroräume in eine 4 ½-Zimmerwohnung umgestalten. Offensichtlich hatte sich der Gemeindegemeinschafter dabei nicht mit der Abteilung Bau und Planung abgesprochen. Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers beweist auch dieser Vorgang nicht, dass der Gemeinderat und insbesondere die Baubehörde nicht gewillt ist, gegen unrechtmässige Wohnnutzungen vorzugehen. Vielmehr ergibt sich aus den Äusserungen des Gemeinderats das Gegenteil. Jedenfalls ist nicht erkennbar, dass der Gemeinderat inskünftig nicht gesetzeskonform zu entscheiden gedenkt. Damit sind die Voraussetzungen für eine Gleichbehandlung im Unrecht vorliegend nicht erfüllt.

6.

6.1 Der Beschwerdeführer lässt vorbringen, der Gemeinderat Neuheim habe eine Vertrauensgrundlage geschaffen, indem er über Jahre um rechtswidrige Wohnnutzungen in der WA4 in der Gemeinde gewusst und diesen Zustand trotz sicherer Kenntnis geduldet habe. Die Dispositionen des Beschwerdeführers, d.h. das Erstellen der streitigen Wohnungen, seien entgegen dem Dafürhalten des Regierungsrats nicht vor dem Vorliegen dieses Vertrauenstatbestands getroffen worden. Der Gemeinderat habe schon in den 90er-Jahren um diverse rechtswidrige Wohnnutzungen in der damaligen Industriezone gewusst. Gestützt auf die Beweislage sei, entgegen der Ansicht des Regierungsrats, davon auszugehen, dass der Gemeinderat von den Umnutzungsplänen Kenntnis gehabt habe. Der Beschwerdeführer habe die Umnutzung zu keinem Zeitpunkt verheimlicht und der Gemeinderat habe die Erstellung der Wohnungen toleriert, nicht erst im Nachhinein geduldet, wie es der Regierungsrat nun darstelle. An die für den guten Glauben vorausgesetzte

Sorgfalt der Bauherrschaft dürfe nach der Rechtsprechung kein allzu strenger Massstab gesetzt werden. Das Vorwerfen der Bösgläubigkeit sei mit Blick auf das eigene Verhalten des Gemeinderats nicht statthaft. Mit dem konsequenten Nichteinschreiten bei unbewilligten Umnutzungen in der gesamten Zeit habe der Gemeinderat die gemeindliche Bauordnung in dieser Hinsicht ausser Kraft gesetzt, weshalb der Beschwerdeführer die fraglichen Stockwerkeinheiten stets in gutem Glauben genutzt bzw. umgenutzt habe. Vor dem Hintergrund, dass der Beschwerdeführer in seinen Schreiben vom 22. September 2003 und 17. Dezember 2003 an die Adresse der Gemeindeverwaltung selbst dargetan habe, Eigentümer illegaler Wohnungen zu sein, mute es absurd an, dass ihm nun vorgeworfen werde, er habe auf eine Meldung bei der Baubewilligungsbehörde wohl bewusst verzichtet. Vielmehr habe eine Selbstanzeige vorliegend gerade stattgefunden, woraufhin die Baubewilligungsbehörde untätig geblieben sei und den rechtswidrigen Zustand in der Folge toleriert und damit die Vertrauensgrundlage bestätigt habe. Die finanziellen Aufwendungen für die Erstellung der Wohnungen habe der Beschwerdeführer gestützt auf die stets vorhandene Vertrauensgrundlage getätigt. Ohne Frage könnten diese nicht ohne Nachteil wieder rückgängig gemacht werden. Es sei auch nicht verständlich, wenn der Regierungsrat argumentiere, die getroffenen Dispositionen seien nach der jahrelangen Vermietung der unbewilligten Wohnungen zwischenzeitlich ohnehin bereits amortisiert worden. Auch wenn durch die Vermietung der Wohnungen ein Gewinn resultiert hätte, ändere sich nichts daran, dass der Beschwerdeführer gestützt auf die Duldung des Gemeinderats Dispositionen getroffen habe, die nicht ohne Nachteil wieder rückgängig gemacht werden könnten, was einzig relevant sei. Letztlich sei dem Regierungsrat auch nicht zuzustimmen, wenn er die Ansicht vertrete, der Gemeinderat habe nie explizit zum Ausdruck gebracht, dass er unbewilligte Umnutzungen in der WA4 tolerieren würde. Die Beweise (vgl. KB 3–10) zeigten illustrativ, dass der Gemeinderat Neuheim die bekannten Fälle von unbewilligten Wohnnutzungen gerade nicht konsequent verfolgt und im Gegenteil neue rechtswidrige Wohnnutzungen genehmigt habe (vom Gemeindeschreiber von Neuheim am 21. September 2009 öffentlich bekundete Zweckänderung von bisherigen Büroräumen in der Industrie- und Gewerbezone zu einer Wohnnutzung). Auch wenn die Dokumente teilweise die ortsplanerischen Diskussionen innerhalb der Planungskommission betreffen, habe sich der Gemeinderat dieses Wissen selbstredend anzurechnen. Zusammenfassend stünden vorliegend Vertrauensschutzgründe einem Rückbau der streitigen Wohneinheiten entgegen. Der Beschwerdeführer könne sich auf eine verkürzte Verwirkungsfrist berufen. Ohne Frage habe der Gemeinderat Neuheim bereits vor Ablauf der 30-Jahre-Frist definitiv auf ein Einschreiten zur Durchsetzung der verletzten Vorschrift der Bauordnung verzichtet. Die mittlerweile 23 Jahre, die die Gemeinde tatenlos verstreichen lassen habe, seien aus-

reichend, um eine kürzere Verwirkungsfrist für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu rechtfertigen. Der Anspruch des Gemeinderats, die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu verlangen, sei daher bereits verwirkt.

6.2 Der Anspruch der Behörden auf Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands verwirkt im Interesse der Rechtssicherheit grundsätzlich nach 30 Jahren (BGer 1C_535/2012 vom 4. September 2013 E. 4.1.1; BGE 136 II 359 E. 7 f.; 132 II 21 E. 6.3). Kürzere Fristen können sich jedoch aus Gründen des Vertrauensschutzes ergeben. Eine Vertrauensgrundlage durch behördliche Untätigkeit, die der Wiederherstellung der Rechtmässigkeit ganz oder teilweise entgegensteht, wird aber nur in Ausnahmefällen geschaffen (BGE 136 II 359 E. 7). Darauf kann sich zudem nur berufen, wer selbst im guten Glauben gehandelt hat, d.h. angenommen hat und (unter Anwendung zumutbarer Sorgfalt) annehmen durfte, die von ihm ausgeübte Nutzung sei rechtmässig bzw. stehe mit der Baubewilligung im Einklang (BGer 1C_171/2017 vom 3. Oktober 2017 E 4.1 mit weiteren Hinweisen). Dies ist vorliegend klar zu verneinen, ist doch gemeinhin bekannt, dass Bauten und Anlagen nicht ohne Bewilligung errichtet oder geändert bzw. umgenutzt werden dürfen. Als Bauherr der Liegenschaft E. _____ strasse 9 in Neuheim und damit Adressat der Baubewilligung vom 19. Februar 1990 (BD-Beil. 23, weitere Akten, act. 4) war dem Beschwerdeführer zudem ebenso bekannt, dass Abweichungen von den damals genehmigten Plänen dem Einwohnerrat erneut vorgelegt werden müssen (vgl. Allgemeine Bedingungen, S. 3, Ziff. 3). Auch in späteren Schreiben der Gemeinde Neuheim und in weiteren dem Beschwerdeführer erteilten Baubewilligungen wurde dieser auf die entsprechende Verpflichtung hingewiesen. Zudem führt der Beschwerdeführer in Rz. 17 seiner Beschwerdeschrift aus, mit Schreiben vom 22. September 2003 (Bf-Beil. 6) und vom 17. Dezember 2003 (Bf-Beil. 10), adressiert je an die Planungskommission der Gemeinde Neuheim, selbst dargetan zu haben, Eigentümer illegaler Wohnungen zu sein. Und schliesslich hat der Beschwerdeführer bei allen späteren Rechtsgeschäften jeweils die alten Baubewilligungspläne verwendet, in welchen die illegalen Wohnungen nicht ersichtlich waren, um diese wohl bewusst zu verheimlichen. In keiner Weise belegen kann der Beschwerdeführer zudem seine Behauptung, der Gemeinderat Neuheim habe über Jahre bzw. schon in den 90er-Jahren um diverse rechtswidrige Wohnnutzungen in der Zone WA4 der Gemeinde gewusst, diesen Zustand trotz sicherer Kenntnis geduldet und dadurch vor den Dispositionen des Beschwerdeführers, d.h. vor dem Erstellen der streitigen Wohnungen, bei ihm einen entsprechenden Vertrauenstatbestand geschaffen. Daran ändern auch die beiden Schreiben des Beschwerdeführers vom 22. September 2003 und 17. Dezember 2003 nichts, die nicht wie von diesem geltend gemacht eine "Selbstanzeige"

darstellten, da diese an die Planungskommission der Gemeinde und nicht an die Baubehörde gerichtet waren. Die Planungskommission ist zweifellos in keiner Weise für eine bindende Auskunft hinsichtlich der Bewilligungsfähigkeit eines Bauprojekts zuständig, da sie in der Sache keinerlei Entscheidungskompetenz hat (vgl. in Sachen Grundstückgewinnsteuersekretärin den Entscheid GVP 2003 65 f.). Dass der Beschwerdeführer auch aus der vom Gemeindeschreiber von Neuheim am 21. September 2009 vorgenommenen öffentlichen Beurkundung nichts zu seinen Gunsten ableiten kann, wurde bereits in E. 5.3 ausgeführt. Und am gleichen Ort wurde schon erörtert, dass dem Gemeinderat Neuheim bzw. der Baubehörde nicht vorgeworfen werden kann, sie seien nicht gewillt, gegen unrechtmässige Wohnnutzungen vorzugehen. Es bleibt somit dabei, dass der Beschwerdeführer bei der Erstellung der streitigen Wohnungen nicht gutgläubig gehandelt hat und kein Vertrauenstatbestand geschaffen wurde, der es ihm erlaubt hätte, annehmen zu dürfen, die von ihm ausgeübte Nutzung sei rechtmässig. Aus diesen Gründen kann sich der Beschwerdeführer nicht auf eine verkürzte Verwirkungsfrist für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands berufen.

7.

7.1 Der Beschwerdeführer stellt sich in seiner Beschwerdeschrift vom 29. November 2021 auf den Standpunkt, vorliegend könne die Wiederherstellung auch nicht angeordnet werden, weil eine Rechtsänderung, die den Wiederherstellungsanordnungen im Wege stehen werde, unmittelbar bevorstehe. In allen Zuger Gemeinden stünde, so der Beschwerdeführer, aktuell die Ortsplanungsrevision an. Auch die Bauordnung der Gemeinde Neuheim sei bis 2025 zu überarbeiten. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts sei damit gewiss und absehbar. Am 14. Dezember 2021 finde die Gemeindeversammlung von Neuheim statt, an welcher unter anderem über folgende Motion abgestimmt werde:

"Anpassung der kommunalen Bauordnung: Dass in Zukunft an der E. _____ strasse 1–10 bei Parzellen bis 1'500 m² Grundstücksfläche vier Wohnungen gebaut werden dürfen und bei Parzellen von mehr als 1'500 m² Grundstücksfläche bis fünf Wohnungen. Dass bei allen Liegenschaften nur die obere maximale Wohnfläche auf 700 m² begrenzt wird."

Es sei damit zu rechnen, dass die Gemeindeversammlung die Motion am 14. Dezember 2021 für erheblich erklären werde und das Anliegen der Bevölkerung bei der laufenden Ortsplanungsrevision Berücksichtigung finden müsse. Der Gemeinderat Neuheim werde einsehen müssen, dass die beantragte Erhöhung des Wohnanteils im Gebiet E. _____ strasse/G. _____ raumplanerisch sinnvoll und für die Wohnentwicklung er-

forderlich sei. Es sei daher mit einer zeitnahen Rechtsänderung zu rechnen, welche den Wiederherstellungsanordnungen entgegenstehen werde.

7.2 Die Baudirektion führte am 11. Januar 2022 aus, die Annahme des Beschwerdeführers, dass der Wohnanteil im Gebiet E. _____ strasse/G. _____ im Rahmen der laufenden Ortsplanungsrevision erhöht werde, sei eine blosser Vermutung. In Wirklichkeit bestünden seitens der Gemeinde Neuheim eben gerade keine Pläne, den fraglichen Wohnanteil künftig erhöhen zu wollen. Es bestehe nicht einmal die vage Möglichkeit einer Rechtsänderung, sei die Motion betreffend Erhöhung des Wohnanteils an der E. _____ strasse 1–10 an der Gemeindeversammlung vom 14. Dezember 2021 doch nicht erheblich erklärt worden. Deren absehbares, baldiges Inkrafttreten könne bei dieser Ausgangslage vernünftigerweise nicht angenommen werden.

7.3 Der Gemeinderat Neuheim liess in seiner Vernehmlassung vom 9. Februar 2022 auf seine Stellungnahmen vor dem Regierungsrat vom 5. Mai 2021 und 9. August 2021 verweisen, wo er bereits dargelegt habe, dass keine Rechtsänderung, welche den verfügbaren Wiederherstellungsanordnungen im Wege stünde, zeitnah in Aussicht stehe.

7.4 In seiner Replik vom 25. Mai 2022 hielt der Beschwerdeführer an seiner Darstellung, wonach eine Rechtsänderung mit einiger Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft verwirklicht werde, fest. Der Gemeinderat sei derzeit im Gespräch mit der Interessengemeinschaft E. _____ strasse Neuheim sowie mit dem Architekten H. _____ und es werde über die Idee für ein zukünftiges Baukonzept diskutiert, welches 35 % Wohnanteil in der Wohn- und Arbeitszone 4 vorsehe. H. _____ habe im Anschluss an die Gemeindeversammlung im Dezember 2021 bereits mehrere Gespräche mit dem Gemeindepräsidenten gehabt. Anlässlich der letzten Besprechung vom 22. März 2022 sei dem Gemeindepräsidenten ein konkreter Lösungsvorschlag unterbreitet worden. Der Lösungsvorschlag werde bis zur nächsten Gemeindeversammlung am 31. Mai 2022 weiter ausgearbeitet. Am 13. Juni 2022 würden H. _____ und die Interessengemeinschaft E. _____ strasse Neuheim der Ortsplanungskommission das überarbeitete Konzept präsentieren. Es bestünden demnach konkrete Pläne, den Wohnanteil im Gebiet E. _____ strasse/G. _____ zukünftig zu erhöhen. Die baldige Rechtsänderung werde den Wiederherstellungsanordnungen entgegenstehen. Es wäre sinnwidrig, zum jetzigen Zeitpunkt einen Rückbau zu veranlassen, um ihn spätestens in drei Jahren wieder rückgängig zu machen.

7.5 Am 21. Juni 2022 liess der Gemeinderat wiederholen, es bestünden keinerlei konkrete Pläne der mit der Ortsplanungsrevision befassten Behörden, den Wohnanteil in der vorliegend relevanten Zone in Zukunft zu erhöhen. Die Darstellungen des Beschwerdeführers seien schlicht unwahr und falsch, wie auch die Reaktionen des Architekten H. _____ und des ehemaligen Vertreters der Interessengemeinschaft E. _____ strasse Neuheim, I. _____, auf diese Darlegungen belegen würden. Der Gemeindepräsident habe H. _____ auf dessen Wunsch hin im Nachgang zur Gemeindeversammlung vom 14. Dezember 2021 zu einem einzigen Gespräch empfangen, anlässlich dessen ihm H. _____ eine persönliche Idee von sich selber habe vorstellen wollen. Diese Idee – von der Interessengemeinschaft E. _____ strasse Neuheim in der Folge "Bebauungskonzept" genannt – sei bis heute nicht mehr weiterverfolgt worden, weder anlässlich der Gemeindeversammlung vom 31. Mai 2022 noch mittels einer Präsentation im Rahmen der Ortsplanungskommissionssitzung vom 13. Juni 2022. Die beiden Herren H. _____ und I. _____ hätten vielmehr die ihnen diesbezüglich im Rahmen der laufenden öffentlichen Mitwirkung eingeräumte Möglichkeit einer Anhörung bei der Ortsplanungskommission kurzfristig abgesagt und sich ganz aus der Sache und der Interessengemeinschaft zurückgezogen, nachdem sie von diesen unwahren und falschen Darstellungen des Beschwerdeführers erfahren hätten. Von einer absehbaren Rechtsänderung im Sinne des Beschwerdeführers könne somit keine Rede sein.

7.6 Das öffentliche Interesse und die Verhältnismässigkeit einer Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands oder eines Abbruchs erscheinen fragwürdig, wenn ein neuer Erlass gewissermassen als *lex mitior* das umstrittene Bauvorhaben abdecken würde, mit der Folge, dass das (nachträgliche) Baugesuch bewilligt und von einer Wiederherstellung bzw. dem Abbruch abgesehen werden könnte (BGer 1C_187/2011 vom 15. März 2012 E. 2.3). Dies bedeutet, dass sich ein einstweiliger Verzicht auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands rechtfertigen lässt, wenn mit einiger Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft eine Rechtsänderung verwirklicht wird, welche die Baurechtswidrigkeit behebt (Marco Donatsch, in: Kommentar zum VRG des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, § 20a N 32 mit Hinweisen).

7.7 Die Beurteilung der von den Vorinstanzen gemachten Darstellungen und die von ihnen in diesem Zusammenhang eingereichten Dokumente ergibt, dass ihre Ausführungen vollumfänglich zutreffen, der Beschwerdeführer diesen jedenfalls nichts entgegenzusetzen hat. Die Motion betreffend Erhöhung des Wohnanteils an der E. _____ strasse 1–10 wurde an der Gemeindeversammlung vom 14. Dezember 2021 nicht erheblich erklärt, und

seitens der Gemeinde Neuheim bestehen gemäss deren glaubhafter Darlegung keine Pläne, im Rahmen der laufenden Ortsplanungsrevision im Gebiet

E._____strasse/G._____ den fraglichen Wohnanteil künftig erhöhen zu wollen. Die vom Beschwerdeführer angerufenen H._____ und I._____ haben sich zudem in E-Mails vom 10. Juni 2022 von den Vorbringen des Beschwerdeführers distanziert und diese als Falschaussagen bezeichnet (GR-Beil. 1 zur Duplik vom 21. Juni 2022). Beide erklärten, sich unter diesen Umständen in dieser Angelegenheit nicht mehr weiter engagieren zu wollen. Von einer absehbaren, baldigen Erhöhung des Wohnanteils an der E._____strasse 1–10 kann tatsächlich nicht ausgegangen werden. Es steht daher keine zeitnahe Rechtsänderung bevor, welche im vorliegenden Fall den Wiederherstellungsanordnungen entgegenstehen würde. Deshalb ist auch der Antrag, das Verfahren sei zu sistieren, bis die Anpassung der kommunalen Bauordnung erfolgt sei, abzuweisen.

8. Als Zwischenergebnis ist somit festzustellen, dass der Gemeinderat Neuheim rechtskräftig die Bewilligung für die Wohnungen bzw. die Wohnnutzungen in den STWE Nrn. 7, 8 und 9 verweigert hat. Gründe, im vorliegenden Fall auf eine Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu verzichten, sind keine erkennbar. Der Gemeinderat hat daher in Ziff. 4 seines Beschlusses vom 1. September 2020 korrekterweise verfügt, dass die Aufnahme von neuen Wohnnutzungen in den STWE Nrn. 7, 8 und 9 zu unterlassen sei. Die erforderliche Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands kann zudem nur erfolgen, wenn sie für alle Wohnungen bzw. Wohnnutzungen im 1. Obergeschoss der E._____strasse 9 erfolgt und nicht, wie vom Beschwerdeführer eventualiter beantragt, nur für die STWE Nr. 9 oder die STWE Nrn. 8 und 9. Die in Ziff. 4 des Entscheidungsdispositivs verfügte Auflösung der Mietverträge ist zudem nur eine logische Folge der vorzunehmenden Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands. Die Anträge des Beschwerdeführers, Ziff. 4 des Beschlusses des Gemeinderats Neuheim vom 1. September 2020 aufzuheben, eventualiter Ziff. 4 des gemeinderätlichen Beschlusses hinsichtlich der STWE Nrn. 7 und 8 oder der STWE Nr. 7 aufzuheben, sind demnach unbegründet und deshalb abzuweisen.

9.

9.1 Der Beschwerdeführer lässt schliesslich vorbringen, wenn das Verwaltungsgericht wider Erwarten die Ansicht vertreten sollte, dass die Wohnnutzungen nicht nachträglich bewilligt werden könnten, sei aus Gründen der Verhältnismässigkeit zu prüfen, ob mit dem Rückbau nur einer (STWE Nr. 9 rechts) oder von zwei Stockwerkeigentumseinheiten (STWE Nr. 8 und Nr. 9 rechts) den öffentlichen Interessen an der Durchsetzung des

Rechts allenfalls genügend Rechnung getragen werden könne (Rechtsbegehren 2 und 3). Das Beibehalten einzig der Stockwerkeinheit Nr. 7 könne nicht als unverhältnismässig gewertet werden. Mit Blick auf die Folgen für die Familie, welche die Wohnung derzeit bewohne und die schwierige Lage, in welche die Familie mit schulpflichtigen Kindern gebracht würde, wenn die Wohnnutzung untersagt würde, könnten die öffentlichen Interessen kaum als überwiegend gewertet werden. Hinzu kämen die beschriebenen privaten Interessen des Beschwerdeführers. Wie der Regierungsrat selbst ausführe, seien die Mieterinnen und Mieter von nachträglich zu bewilligenden Wohnungen grundsätzlich in das Baubewilligungsverfahren zu integrieren. Dass sie sich am vorinstanzlichen Verfahren nicht beteiligt haben, könne entgegen der Darstellung des Regierungsrats nicht dahingehend bewertet werden, dass sie kein Interesse am positiven Ausgang des Beschwerdeverfahrens hätten. Ihr Interesse am Beibehalten der Wohnnutzung sei vom Beschwerdeführer aufgezeigt worden und sei evident.

Wenn das Verwaltungsgericht die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands einer oder mehrerer Stockwerkeinheiten als rechtmässig beurteilen würde, könne auf verschiedene der angeordneten Rückbaumassnahmen verzichtet werden, da sich diese – wie der Regierungsrat korrekt ausgeführt habe – auf das Notwendigste zu beschränken hätten. Ein Rückbau der Nasszellen sei für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands nicht erforderlich. Im Gegenteil liessen sich die Gewerbeflächen ohne Nasszellen kaum vermieten. Sanitäre Infrastrukturen gehörten heute zum Standard von Büroräumen. WC-Anlagen zur Mitbenützung seien heute nicht mehr zeitgemäss. Der Regierungsrat bringe diesbezüglich vor, der Gemeinderat Neuheim sei dem Beschwerdeführer bereits entgegengekommen, indem er darauf verzichtet habe, den Rückbau aller getätigten Installationen zu verlangen. Dieses Argument verfange nicht, da der Beschwerdeführer einen Anspruch habe, die Notwendigkeit allfälliger Rückbaumassnahmen mit Blick auf den Verhältnismässigkeitsgrundsatz überprüfen zu lassen. Es könne auch nicht argumentiert werden, es würden auf derselben Etage im allgemeinen Bereich und in STWE Nr. 7 mehrere Toiletten zur Verfügung stehen, weshalb sanitäre Anlagen für eine gewerbliche Nutzung der Räumlichkeiten in den STWE Nrn. 8 und 9 nicht erforderlich seien. Daraus lasse sich nämlich nicht schliessen, dass der Rückbau der Sanitäranlagen innerhalb der Stockwerkeinheiten notwendig sei. Die Nasszellen widersprächen der Gewerbenutzung nicht, weshalb ein Rückbau nicht verlangt werden könne. Ein Mitbenützungsrecht an allgemeinen WC-Anlagen sei nicht attraktiv für einen Mieter einer Gewerbefläche. Der angeordnete Rückbau stelle einzig eine rechtswidrige und unangemessene Strafmassnahme dar, die letztlich auch einen Verkauf der Büroräume faktisch verunmöglichen würde, denn Büros ohne

eigene sanitäre Anlagen liessen sich im heutigen Zeitalter schlicht nicht verkaufen. Völlig fehl gingen auch die Ausführungen des Regierungsrats, mit Blick auf seine fehlende Gutgläubigkeit könne man dem Beschwerdeführer die Installationen nicht belassen. Damit unterstelle der Regierungsrat dem Beschwerdeführer unterschwellig, die Räumlichkeiten später wieder zu Wohnzwecken zu nutzen bzw. nutzen zu lassen. Der Gemeinderat Neuheim habe den Vollzug der Vorschriften mit den ihm zur Verfügung stehenden gesetzlichen Mitteln wie z.B. Baukontrollen zu kontrollieren. Diese Pflicht könne nicht umgangen werden, indem die Räumlichkeiten für eine Wohnnutzung so unattraktiv wie möglich ausgestaltet würden. Mangels Verhältnismässigkeit könne der Rückbau der sanitären Anlagen nicht verlangt werden.

9.2 Ist eine Baute materiell gesetzeswidrig, hat das noch nicht zur Folge, dass sie abgebrochen werden muss. Auch in einem solchen Fall sind die allgemeinen verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Grundsätze zu berücksichtigen, namentlich das öffentliche Interesse und die Verhältnismässigkeit. Vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit hält ein Grundrechtseingriff stand, wenn er zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich ist und zu den zu seiner Verwirklichung notwendigen Freiheitsbeschränkungen in einem vernünftigen Verhältnis steht. Ist die Abweichung vom Gesetz jedoch gering und vermögen die berührten allgemeinen Interessen den Schaden, der dem Eigentümer durch den Abbruch entstünde, nicht zu rechtfertigen, ist ein Beseitigungsbefehl unverhältnismässig (BGE 123 II 248 E. 4b; BGer 1C_126/2013 vom 29. November 2013 E. 5.5).

Im vorliegenden Fall können somit nur allfällige Installationen, welche mit der rechtmässigen gewerblichen Nutzung vereinbar – also materiell rechtskonform – sind, belassen werden. Installationen, die für die gewerbliche Nutzung nicht erforderlich sind, sind rückzubauen.

9.3 Der Gemeinderat Neuheim hat in seinem Beschluss vom 1. September 2020, namentlich in Ziff. 4, 5 und 7 des Entscheid-Dispositivs, folgende restitutorische Massnahmen angeordnet:

- "4. Die Aufnahme von neuen Wohnnutzungen in den STWE Nr. 7, 8 und 9 ist ab sofort zu unterlassen. Sämtliche Vertragsverhältnisse über Wohnnutzungen in den STWE Nr. 7, 8 und 9 sind von A. _____ nach dem Eintritt der Rechtskraft dieses Entscheids auf den frühestmöglichen Termin, spätestens aber auf das Ende des vierten auf die Rechtskraft dieses Entscheids folgenden Monats,

aufzulösen. Die Kündigungen bzw. Aufhebungsvereinbarungen sind der Abteilung Bau und Planung zwecks Vollzugskontrolle einzureichen.

5. Bis spätestens zum Ende des sechsten auf die Rechtskraft dieses Entscheids folgenden Monats hat A. _____ folgende Einrichtungen zu beseitigen:
 - In der STWE Nr. 8: Küche und Nasszelle (WC, Lavabo, Dusche und Waschmaschine)
 - In der STWE Nr. 9: Küche und beide Nasszellen (WC, Lavabo, Dusche und Waschmaschine sowie Lavabo und Badewanne)
 - In der STWE Nr. 9 (sog. Einliegerwohnung): Sämtliche Zwischenwände, Küche, Lavabo und Dusche bzw. alles in diesen Räumlichkeiten, was nicht auf den revidierten Baugesuchsplänen vom 20.04.2020 ausgewiesen ist.

Die Vollendung dieser Rückbauarbeiten ist der Abteilung Bau und Planung zwecks Vollzugskontrolle zu melden.
6. Für den Fall der nicht fristgerechten Erfüllung der Verpflichtungen gemäss Ziffer 5 wird A. _____ eine Ersatzvornahme angedroht.
7. Der in den revidierten Baugesuchsplänen vom 20.04.2020 als 'Zimmer 1' bezeichnete Raum in der STWE Nr. 7 sowie der als 'Zimmer 2' bezeichnete Raum in der STWE Nr. 9 dürfen in ihrem aktuellen Zustand ausschliesslich als Lagerräume benützt werden."

9.4 Der Gemeinderat Neuheim hat auf Rückbauanordnungen in Bezug auf die STWE Nr. 7 verzichtet. Die dort vorhandenen, gemäss Baubewilligung vom 19. Februar 1990 zur Nutzung als Lager, Personalküche, Putzraum (mit Waschmaschine) und Garderobe/Dusche bewilligten Räumlichkeiten dürfen somit bestehen bleiben. Ebenso drei einzelne WCs, jeweils mit Lavabo, sowie die in der STWE Nr. 7 eingezogenen Zwischenwände.

Die STWE Nrn. 8 und 9 wurden gemäss den bewilligten Plänen zur Baubewilligung vom 19. Februar 1990 als Büro bzw. Lager, ohne Küchen und sanitäre Anlage, bewilligt. Gemäss dem Gemeinderat kann auf die Beseitigung der später eingezogenen Zwischenwände verzichtet werden. Die übrigen, widerrechtlich erstellten Installationen, somit die Küchen und die Nasszellen, sind in den STWE Nrn. 8 und 9 jedoch zu entfernen.

9.5 Den verlangten Rückbau der Küchen in den STWE Nrn. 8 und 9 bemängelt der Beschwerdeführer nicht. Er stellt sich jedoch auf den Standpunkt, ein Rückbau der Nasszellen sei für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands nicht erforderlich. Im Gegenteil liessen sich die Gewerbeflächen ohne Nasszellen kaum vermieten. Die Nasszellen widersprächen der Gewerbenutzung nicht, weshalb ein Rückbau nicht verlangt werden könne.

9.6 Zum Unbewohnbarmachen von Räumen fallen namentlich das Entfernen der Kücheneinrichtung oder der Badezimmerinstallationen in Betracht (Zaugg/Ludwig, a.a.O.,

Art. 46 N 10c mit Hinweisen). Die Entfernung der Nasszellen in den STWE Nrn. 8 und 9 erweist sich im vorliegenden Fall angesichts der bisherigen Nutzung der zurückzubauenden Räumlichkeiten und der Gefahr einer späteren unbemerkten Umnutzung im Gebäudeinnern als geeignete und erforderliche Massnahme, um die Wohnnutzung in diesen Einheiten zu verhindern und die baurechtliche Grundordnung durchzusetzen. Zumindest erschwert sie die Wohnnutzung im 1. Obergeschoss des Gebäudes E. _____strasse 9, was zulässig ist (vgl. BGer 1C_135/2016 vom 1. September 2016 E. 4; 1C_157/2011 vom 21. Juli 2011 E. 3.3 f.). Angesichts der festgestellten Bösgläubigkeit des Beschwerdeführers ist die angeordnete Massnahme auch im engeren Sinne verhältnismässig und liegt ohnehin im öffentlichen Interesse. Drei WCs für ein Stockwerk genügen, wobei darauf hinzuweisen ist, dass es sich bei allen drei um separate sowie je frei zugängliche Toiletten handelt. Wenn man davon ausgeht, dass auf der ganzen Etage sowieso nicht mehr als drei voneinander unabhängige Büro- bzw. Gewerbebetriebe möglich sind, kommt die vom Beschwerdeführer befürchtete Mitbenützung der WC-Anlage gar nicht zum Tragen. Weitere Toiletten sind für die im Gebäude zulässige Nutzung aber nicht erforderlich. Demzufolge erweist sich der Beseitigungsbefehl in dem vom Gemeinderat angeordneten Umfang als rechtmässig und angemessen. Der Regierungsrat hat, indem er die entsprechende Anordnung bestätigt hat, kein Recht verletzt.

10.

10.1 Am Ende seines Sub-subeventualantrags ersucht der Beschwerdeführer darum, die Frist für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands sei auf fünf Jahre zu verlängern. Seinen Antrag begründet der Beschwerdeführer nicht.

10.2 Gemäss Ziff. 5 des Entscheid-Dispositivs sind die bezeichneten Einrichtungen bis spätestens zum Ende des sechsten auf die Rechtskraft des Entscheids folgenden Monats zu beseitigen. Der Regierungsrat hat erklärt, diese Ausführungsfrist sei nicht zu beanstanden. Dem ist zuzustimmen. Den Mietern der fraglichen Wohnungen kann mit einer Frist von drei Monaten gekündigt werden (Art. 266b OR). Im Anschluss an den Auszug der Mieter bleibt dem Beschwerdeführer somit genügend Zeit, um die Installationen (Küchen und Nasszellen in den STWE Nrn. 8 und 9) zu entfernen. Dass die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands mit aufwändigen baulichen Massnahmen verbunden wäre, bringt der Beschwerdeführer nicht vor und ist nicht ersichtlich. Der Regierungsrat hat somit die Fristansetzung durch den Gemeinderat zu Recht geschützt. Der Antrag des Beschwerdeführers auf eine längere Wiederherstellungsfrist ist abzuweisen.

11.

11.1 In Ziff. 7 seines Beschlusses vom 1. September 2020 hat der Gemeinderat Neuheim festgelegt, der in den revidierten Baugesuchsplänen vom 20.04.2020 als "Zimmer 1" bezeichnete Raum in der STWE Nr. 7 sowie der als "Zimmer 2" bezeichnete Raum in der STWE Nr. 9 dürften in ihrem aktuellen Zustand ausschliesslich als Lagerräume benützt werden, da sie den wohnhygienischen Anforderungen für eine anderweitige Nutzung nicht genügten. Der Beschwerdeführer verlangt die Aufhebung auch dieser Anordnung. Es werde bestritten, dass die wohnhygienischen Vorschriften im "Zimmer 2" in der STWE Nr. 9 nicht eingehalten seien. Es sei zum einen genügend gross. Wenn der Regierungsrat zum anderen der Ansicht sei, das Fenster spende "aufgrund seiner Beschaffenheit zu wenig Licht", hätte im Sinne einer verhältnismässigen Anordnung auch verfügt werden können, das trübe Fensterglas sei durch ein klares zu ersetzen. Damit könne der Raum auf jeden Fall genügend belichtet werden. Es werde bestritten, dass der Raum nicht ordentlich belüftet werden könne. Auch das "Zimmer 1" der STWE Nr. 7 erfülle, entgegen dem Dafürhalten des Regierungsrats, die wohnhygienischen Anforderungen. Die Belichtung sei ausreichend und die Vorschriften der BO Neuheim würden eingehalten.

11.2 Gemäss Art. 9 Abs. 1 der BO Neuheim sind Bauten und Anlagen nach den anerkannten Regeln der Baukunst und der Technik zu erstellen und zu unterhalten. Sie ermöglichen ein gesundes Wohnen und Arbeiten und gewährleisten die Sicherheit von Menschen, Tieren und Sachen. Wohn-, Schlaf- und Arbeitsräume müssen eine lichte Höhe von mindestens 2,4 m und in Mehrfamilienhäusern, mit Ausnahme von Küchen, eine Bodenfläche von mindestens 10,0 m² aufweisen. Räume mit Dachneigungen haben auf einer Bodenfläche von mindestens 8,0 m² lichte Höhe von 2,4 m aufzuweisen. Die Fensterflächen müssen mindestens 10 % der Bodenfläche betragen (Art. 9 Abs. 4 BO Neuheim).

11.3 Gemäss den Darlegungen des Regierungsrats in E. 5d seines Beschlusses wird das "Zimmer 2" in der STWE Nr. 9 bei einer Grösse von 17,62 m² einzig über ein mit Milchglas bestücktes Oblicht belichtet. Trotz dessen Fläche von 2,56 m² – was mehr als 10 Prozent der Bodenfläche des Raums entspreche – spende es aufgrund seiner Beschaffenheit zu wenig Licht; durch das trübe Fensterglas bestehe keine Sicht ins Freie und das nur indirekt einfallende, wenige Tageslicht lasse den fraglichen Raum in STWE Nr. 9 insgesamt sehr dunkel erscheinen. Darüber hinaus sei es auch mehr als fraglich, ob das Dachfenster so weit geöffnet werden könne, dass eine ausreichende Frischluftzufuhr gewährleistet sei. Gleiches gelte auch für die Belichtungs- bzw. Belüftungssituation in "Zimmer 1" in der STWE Nr. 7, wobei dessen Oblicht noch kleiner sei; bei einer Bodenfläche

von 21 m² weise die Fensterfläche gerade mal 0,64 m² auf. Die wohnhygienische Bestimmung von § 9 Abs. 4 BO Neuheim werde in "Zimmer 1" der STWE Nr. 7 also offenkundig nicht eingehalten. Obwohl das Oblicht in "Zimmer 2" der STWE Nr. 9 zwar die gesetzlich geforderte Grösse aufweise, werde der Raum damit – wie dargelegt – nur mangelhaft beleuchtet und belüftet. Da die Räumlichkeiten in den STWE Nrn. 7 und 9 künftig ohnehin der gewerblichen Nutzung unterlägen, erscheine es auch nicht unverhältnismässig, jeweils einen Raum pro STWE dem Lagerungszweck vorzubehalten. Die Anordnung des Gemeinderats, wonach der als "Zimmer 1" bezeichnete Raum in der STWE Nr. 7 sowie der als "Zimmer 2" bezeichnete Raum in der STWE Nr. 9 in ihrem aktuellen Zustand nur als Lagerräume genutzt werden dürften, sei infolgedessen nicht zu beanstanden.

11.4 Mit einer Fläche von 0,64 m² beträgt das Oblicht als einzige natürliche Lichtquelle im "Zimmer 1" der STWE Nr. 7 lediglich 3 % der Bodenfläche des Raums, was bei Weitem nicht der Vorschrift von Art. 9 Abs. 4 Satz 3 der BO Neuheim entspricht. Letzteres tut zwar das Oblicht in "Zimmer 2" der STWE Nr. 9. Diesbezüglich ist jedoch zu beachten, dass dieses aus trübem Fensterglas besteht, was den Raum in STWE Nr. 9 nach der vom Beschwerdeführer unbestritten gebliebenen Feststellung des Regierungsrats insgesamt sehr dunkel erscheinen lässt. Zudem ist – ebenfalls gemäss Regierungsrat – mehr als fraglich, ob das Dachfenster so weit geöffnet werden kann, dass eine ausreichende Frischluftzufuhr gewährleistet ist. Vor diesem Hintergrund ist nicht zu bemängeln, dass der Regierungsrat die Anordnung des Gemeinderats, wonach der in den revidierten Baugesuchsplänen vom 20.04.2020 als "Zimmer 1" bezeichnete Raum in der STWE Nr. 7 sowie der als "Zimmer 2" bezeichnete Raum in der STWE Nr. 9 in ihrem aktuellen Zustand ausschliesslich als Lagerräume benützt werden dürfen, geschützt hat. Angesichts der offenbar nicht ausreichenden Belüftungsmöglichkeit wäre zudem die Situation auch mit der vom Beschwerdeführer verlangten Auflage, das trübe Fensterglas durch ein klares zu ersetzen, nicht zu retten.

12. Zusammenfassend ergibt sich, dass dem Regierungsrat in keinem Punkt eine Rechtsverletzung vorzuwerfen ist. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

13.

13.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Beschwerdeführer gemäss § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG die Kosten zu tragen. Gemäss § 1 Abs. 1 und 2 der Verordnung über die Kosten im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht (BGS 162.12) erhebt das Verwal-

tungsgericht für die Deckung des Verfahrensaufwands und die Kosten des Entscheids eine pauschale Spruchgebühr; diese beträgt Fr. 400.– bis Fr. 15'000.–. Sie ist nach dem Zeit- und Arbeitsaufwand des Gerichtes, der Wichtigkeit und Schwierigkeit der Sache sowie nach dem Streitwert oder den sonstigen Interessen der Parteien an der Beurteilung der Angelegenheit festzusetzen. Die Gebühr wird auf Fr. 4'000.– festgesetzt und mit dem in dieser Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

13.2 Da der Beschwerdeführer unterliegt und der Gemeinderat Neuheim und der Regierungsrat in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegen, sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen (§ 28 Abs. 2 und 2a VRG).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Dem Beschwerdeführer wird eine Spruchgebühr von Fr. 4'000.– auferlegt. Diese wird mit dem von ihm erhobenen Kostenvorschuss verrechnet.
3. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
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 Rechtsvertreter des Beschwerdeführers (im Doppel), an den Rechtsvertreter des Gemeinderats Neuheim (im Doppel), an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach) sowie zum Vollzug von Ziffer 2 des Dispositivs an die Finanzverwaltung des Kantons Zug (nur Rubrum und Dispositiv).

Zug, 20. März 2023

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am