



# 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: MLaw Patrick Trütsch

URTEIL vom 3. Januar 2024 *[rechtskräftig]*  
gemäss § 29 der Geschäftsordnung

in Sachen

**A.** \_\_\_\_\_  
Beschwerdeführer

gegen

- 1. Gemeinderat Menzingen, Postfach 99, 6313 Menzingen**
- 2. Amt für Raum und Verkehr des Kantons Zug, Aabachstrasse 5, 6301 Zug**  
Beschwerdegegner

betreffend

Baubewilligung (Projektänderung, Umbau von Restaurantgebäude mit Wohnungen  
zu Wohngebäude mit 21 Studios ausserhalb Bauzonen)

V 2022 52

A. Der Gemeinderat Menzingen bewilligte am 14. November 2019 das von A. \_\_\_\_\_ eingereichte Baugesuch für den Umbau der Liegenschaft auf Grundstück Nr. B. \_\_\_\_\_ in C. \_\_\_\_\_. Das Amt für Raum und Verkehr (nachfolgend ARV) hat mit kantonalem Gesamtentscheid vom 7. November 2019 dem Umbau des Gast- und Wohnhauses zugestimmt. Bewilligt wurden folgende Umbauarbeiten: Dämmung der Estrich- und Untergeschossboden; diverse neue Balkone inkl. PV-Module an den Geländern; Umbauten bei mehreren Fenstern; Rückbau der bestehenden Ölheizung und Tankanlage und Ersatz durch eine Wärmepumpe (Luftwasser-WP, Splitgerät) und die Weiterführung des Gastronomiebetriebes in kleinerem Rahmen (ARV-act. B11). Noch vor Erteilung der Baubewilligung stellte die Abteilung Bau der Gemeinde Menzingen am 16. Oktober 2019 fest, dass die Bauherrschaft bereits mit den Umbauarbeiten begonnen hatte. Infolgedessen verfügte die Gemeinde einen Baustopp und verzeigte die Bauherrschaft. Einen weiteren Baustopp ordnete die Gemeinde am 10. Dezember 2020 an, nachdem sie festgestellt hatte, dass eine 3,5-Zimmerwohnung in vier Einzimmerwohnungen umgebaut und im Restaurant drei Wohnungen erstellt worden waren. Die Bauherrschaft forderte sie zur Einreichung eines nachträglichen Baugesuches für die nicht bewilligten Umbauten auf.

Die Bauherrschaft legte am 25. November 2021 ein neues Baugesuch für eine Projektänderung vor. Es wies den Einbau von 21 Studios, einen Sitzplatz an der westlichen Ecke des Gebäudes und eine Verbreiterung des Balkons an der Westfassade im ersten Obergeschoss aus. Weiter sind 18 Parkplätze und ein Containerabstellplatz vorgesehen (VI-act. 1–12). Am 21. April 2022 erging der kantonale Gesamtentscheid durch das ARV (VI-act. 13). Mit Beschluss vom 13. Juni 2022 wies der Gemeinderat Menzingen unter Verweis auf den kantonalen Gesamtentscheid vom 21. April 2022 das Baugesuch ab. Er trug dem Gesuchsteller auf, entweder den rechtmässigen Zustand innerhalb eines Jahres nach Rechtskraft dieses Entscheides herzustellen oder innerhalb einer nicht erstreckbaren Frist von zwei Monaten nach Rechtskraft dieses Entscheides ein Baugesuch für den Einbau von vier Wohneinheiten einzureichen (VI-act. 14).

B. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 11. Juli 2022 beantragt A. \_\_\_\_\_ sinngemäss die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids und schlug als Kompromiss die Reduktion der Anzahl Studios von 21 auf 12 und den Einbau einer 5-Zimmerwohnung sowie den Einbau eines Kellers und Waschraumes im Untergeschoss vor (act. 1).

C. Mit Verfügung vom 13. Juli 2022 verlangte das Gericht vom Beschwerdeführer einen Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– ein (act. 2).

- D. Am 26. Juli 2022 ersuchte der Beschwerdeführer aufgrund gesundheitlicher Probleme um Sistierung des Verfahrens (act. 3). Nach Gewährung des rechtlichen Gehörs (act. 4, 5 und 7) sistierte das Gericht das Verfahren bis Ende Dezember 2022 (act. 8).
- E. Verfügungsweise setzte das Gericht dem Beschwerdeführer am 4. Januar 2023 eine neue Frist zur Bezahlung des Kostenvorschusses an (act. 9), welchen dieser rechtzeitig leistete (act. 10).
- F. In seiner Vernehmlassung vom 23. Februar 2023 beantragte das ARV die Abweisung der Beschwerde (act. 13).
- G. Der Gemeinderat Menzingen führte in seiner Vernehmlassung vom 24. Februar 2023 aus, der Entscheid des ARV vom 21. April 2022 entspreche der geltenden Praxis und die Gemeinde sei daran gebunden. Er stellte indessen den Antrag, auf den Kompromissvorschlag des Beschwerdeführers einzutreten, sofern sich dieser mit den Vorgaben des Raumplanungsgesetzes vereinen liesse (act. 14).
- H. Der Beschwerdeführer liess sich am 20. März 2023 nochmals vernehmen und beantragte die Gutheissung seines Kompromissvorschlags (act. 16). Diese Eingabe wurde den Beschwerdegegnern zur Kenntnis gebracht (act. 17).

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1.

1.1 Gegen Verwaltungsentscheide unterer kantonaler Verwaltungsbehörden ist die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit sich ihre Entscheide auf Bundesrecht stützen und die Gesetzgebung keinen Weiterzug an den Regierungsrat oder das Bundesverwaltungsgericht vorsieht (§ 61 Abs. 1 Ziff. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG, BGS 162.1]). Vorliegend richtet sich die Beschwerde einerseits gegen einen Entscheid des Amts für Raum und Verkehr des Kantons Zug (ARV), welcher in Anwendung des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) ergangen ist. Die Gesetzgebung sieht weder einen Weiterzug an den Regierungsrat noch

an das Bundesverwaltungsgericht vor, so dass der kantonale Gesamtentscheid des ARV vom 21. April 2022 beim Verwaltungsgericht angefochten werden kann. Andererseits sind Beschwerden gegen Entscheide des Gemeinderats über Baugesuche und Baueinsprachen dann als Verwaltungsgerichtsbeschwerden zu behandeln, wenn in derselben Sache ein kantonaler Entscheid vom Verwaltungsgericht zu beurteilen ist (§ 67 Abs. 2 lit. b des Planungs- und Baugesetzes [PBG; BGS 721.11]). Da dies vorliegend der Fall ist, kann somit auch der Gemeinderatsbeschluss vom 13. Juni 2022 direkt beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Der Beschwerdeführer war als Verfügungsadressat am Verfahren der Vorinstanz beteiligt (§ 62 Abs. 1 lit. a VRG). Er ist durch die angefochtenen Entscheide, mit welchen ihm die nachträgliche Baubewilligung für den Einbau von 21 Studios im bestehenden Restaurant- und Wohngebäude verweigert und er zu Wiederherstellungsmassnahmen verpflichtet wurde, besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (§ 62 Abs. 1 lit. b und c VRG). Die Beschwerdeberechtigung ist folglich gegeben. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wurde im Übrigen frist- und formgerecht (§ 64 und 65 VRG) eingereicht, weshalb sie 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 jede Rechtsverletzung gerügt werden. Als Rechtsverletzung gelten insbesondere die Nichtanwendung und die unrichtige Anwendung eines Rechtssatzes, die unrichtige rechtliche Beurteilung einer Tatsache, der Missbrauch oder die Überschreitung des Ermessens sowie die Verletzung einer wesentlichen Form- oder Verfahrensvorschrift (§ 63 Abs. 1 VRG). Überdies kann jede für den Entscheid erhebliche unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhaltes angefochten werden (§ 63 Abs. 2 VRG). Nachdem im vorliegenden Fall ein Verwaltungsentscheid einer unteren kantonalen Instanz angefochten wird, steht dem Gericht im Weiteren kraft § 63 Abs. 3 VRG – zwecks kongruenter Kognition auch gegenüber dem Gemeinderatsentscheid – die Überprüfung der Handhabung des Ermessens zu.

2.

2.1 Streitgegenstand ist das durch die Verfügung geregelte Rechtsverhältnis, soweit dieses angefochten wird. Der Streitgegenstand wird durch zwei Elemente bestimmt: erstens durch den Gegenstand der angefochtenen Verfügung oder des angefochtenen Entscheides und zweitens durch die Parteibehahren. Das Anfechtungsobjekt, die Verfügung, bildet den Rahmen, welcher den möglichen Umfang des Streitgegenstandes begrenzt.

Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann nur sein, was Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen. Gegenstände, über welche die erstinstanzlich verfügende Behörde nicht entschieden hat und über welche sie nicht entscheiden musste, darf die zweite Instanz grundsätzlich nicht beurteilen, ansonsten sie in die funktionelle Zuständigkeit der ersten Instanz eingreift (BGE 136 II 457 E. 4.2; 133 II 30 E. 2.4; 133 II 35 E. 2; zum Ganzen: Kölz/Häner/Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, S. 243 N 686 f.).

2.2 Gegenstand im vorinstanzlichen Verfahren bildete das Baugesuch des Beschwerdeführers vom 25. November 2021, womit der Einbau von 21 Studios, das Erstellen eines Gartens auf der Südseite (Aushub bis Boden Untergeschoss bereits bewilligt), eines Sitzplatzes in der westlichen Ecke und von 18 Parkplätzen sowie eines Containerabstellplatzes vorgesehen ist. Der vom Beschwerdeführer später präsentierte Kompromissvorschlag in dessen Verwaltungsgerichtsbeschwerde (act. 1) und in seiner Eingabe vom 20. März 2023 (act. 16) mit der Reduktion der Anzahl Studios von 21 auf deren 12 und dem Einbau einer 5-Zimmerwohnung waren nicht Teil des vorinstanzlichen Entscheids. Hierzu gibt es auch noch kein konkretes Baugesuch oder Pläne. Das ARV hatte noch gar nicht die Möglichkeit, ein entsprechend verändertes Baugesuch konkret zu prüfen und gestützt darauf einen neuen kantonalen Entscheid zu fällen. Würde das Verwaltungsgericht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde in dem Sinne gutheissen, als es den Kompromissvorschlag genehmigen würde, griffe es im Ergebnis in die funktionelle Zuständigkeit des ARV ein. Dies bleibt dem Verwaltungsgericht allerdings verwehrt, woran nichts ändert, dass wohl der Bedarf an Kleinstwohnungen – gerade im Kanton Zug – nicht abgesprochen werden kann und sowohl der Beschwerdeführer als auch die Gemeinde Menzingen sich für den Kompromissvorschlag aussprechen. Insofern kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden. Immerhin wird im Folgenden darauf Bezug genommen werden können, wo sich das ARV zum Kompromissvorschlag bereits wenigstens grundsätzlich geäußert hat.

3.

3.1 Nach Art. 22 Abs. 1 RPG dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Die Bewilligung für eine Baute oder Anlage ausserhalb der Bauzone setzt voraus, dass sie dem Zweck der Nutzungszone entspricht, also zonenkonform ist (Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG), oder dass sie die Voraussetzungen nach Art. 24 ff. RPG für die Erteilung einer Ausnahmebewilligung erfüllt.

3.2 Beim streitbetroffenen Gebäude handelt es sich ursprünglich um ein Restaurant mit Wohnnutzung. Die Baute liegt zudem unbestrittenermassen in der Landwirtschaftszone und ist dementsprechend nicht zonenkonform. Sie wurde vor dem Jahr 1968 erstellt und diente gemäss den Akten nie landwirtschaftlichen Zwecken. Insofern handelt es sich um eine rechtmässig erstellte, altrechtliche Baute. Diese wurde am 1. Juli 1972 mit dem Inkrafttreten des Gewässerschutzgesetzes (aGSchG), das erstmals eine klare Trennung von Bau- und Nichtbaugebieten einführte (vgl. BGE 129 II 396 E. 4.2.1), zonenwidrig.

4. Zu prüfen ist demnach, ob gestützt auf einen Ausnahmetatbestand eine nachträgliche Baubewilligung erteilt werden kann. In Frage kommt zunächst eine Anwendung von Art. 37a RPG i.V.m. Art. 43 Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) als *lex specialis* zu Art. 24c RPG (vgl. auch Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung, in: Neues Raumplanungsrecht, 2001, S.47).

4.1 Nach Art. 37a RPG regelt der Bundesrat, unter welchen Voraussetzungen Zweckänderungen gewerblich genutzter Bauten und Anlagen zulässig sind, die vor dem 1. Januar 1980 erstellt wurden oder seither als Folge von Änderungen der Nutzungspläne zonenwidrig geworden sind.

4.2 Als Ausführungsnorm zu Art. 37a RPG hat der Bundesrat Art. 43 RPV erlassen. Artikel 43 Abs. 1 RPV nennt als Voraussetzungen für Zweckänderungen und Erweiterungen von zonenwidrig gewordenen gewerblichen Bauten und Anlagen, dass die Baute oder Anlage rechtmässig erstellt oder geändert worden ist (lit. a), keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf Raum und Umwelt entstehen (lit. b) und die neue Nutzung nach keinem anderen Bundeserlass unzulässig ist (lit. c). Gemäss Art. 43 Abs. 3 RPV darf eine Erweiterung der zonenwidrig genutzten Fläche ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens um mehr als 100 m<sup>2</sup> nur bewilligt werden, wenn die Erweiterung für die Fortführung des Betriebs erforderlich ist.

4.3 Das Bundesamt für Raumentwicklung führte zu Art. 43 RPV erläuternd aus (Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung, in: Neues Raumplanungsrecht, 2001, S. 47; vgl. auch BGE 140 II 509 E. 2.2): "Die eidgenössischen Räte verfolgten mit Art. 37a RPG das Ziel, den sich ausserhalb der Bauzonen befindlichen Gewerbetreibenden jene Umstrukturierungen und Strukturbereinigungen zu ermöglichen, die zwecks Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit erforderlich sind. [...]. Um nachteilige Auswirkungen auf Raum und Umwelt zu vermeiden, dürfen solche [vollständigen] Zweckänderungen aber nur innerhalb des von

Absatz 1 abgesteckten Rahmens bewilligt werden. Bewilligungen dürfen daher nicht nach dem Motto Gewerbe bleibt Gewerbe erteilt werden. Dies ist angesichts des Umstands, dass die Auswirkungen je nach Art des in Frage stehenden Gewerbes sehr unterschiedlich sein können, auch sachgerecht.“

4.4 In BGE 140 II 509 kam das Bundesgericht gestützt auf den Wortlaut und die Materialien zum Ergebnis, der Gesetzgeber habe mit Art. 37a RPG den bestehenden Gewerbebetrieben ausserhalb der Gewerbezone die nötige Flexibilität für Modernisierungen und Umstrukturierungen einräumen wollen, um deren Konkurrenzfähigkeit zu sichern und eine Fortführung des Betriebs durch die nächste Generation zu ermöglichen; Art. 37a RPG bezwecke somit die Erhaltung von Gewerbebetrieben ausserhalb der Bauzonen. Den mit Art. 37a RPG bezweckten Schutz von Gewerbebetrieben habe nur Nutzungsänderungen von gewerblichen Bauten im Blick, die weiterhin gewerblich genutzt würden. Solche Nutzungsänderungen sollten jedoch nicht nach dem Grundsatz "Gewerbe bleibt Gewerbe" schrankenlos zugelassen werden. Das Bundesgericht erwog weiter, dass die bundesrätliche Ausführungsnorm in Art. 43 RPV als Schranke namentlich vorsehe, dass durch die Zweckänderung keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf Raum und Umwelt entstehen dürfen (Abs. 1 lit. b). Damit werde nicht von vornherein ausgeschlossen, dass mit einer Änderung der gewerblichen Nutzung neu auch eine Wohnnutzung eingeführt werden dürfe. Diese müsse sich jedoch aus einem Erfordernis der neuen betrieblichen Ausrichtung ergeben und dürfe im Verhältnis zur gewerblichen Nutzung nicht im Vordergrund stehen bzw. zur Hauptsache werden. Jedenfalls ausgeschlossen sei jedoch die vollständige Umnutzung einer Gewerbebaute zu Wohnzwecken. Die Baute würde dadurch ihren erwerblichen Charakter verlieren, was der Zwecksetzung von Art. 37a RPG zuwiderlaufen und damit den dem Bundesrat eröffneten Gestaltungsspielraum dieser Delegationsnorm überschreiten würde (BGE 140 II 509 E. 2.7).

4.5 Angesichts dieser klaren und nachvollziehbaren Rechtsprechung scheidet vorliegend eine Ausnahmbewilligung nach Art. 37a RPG aus. Eine solche wäre nur möglich, wenn die Baute weiterhin gewerblich genutzt würde oder zumindest die Wohnnutzung nicht im Vordergrund stünde. Ursprünglich war die Baute mit dem Restaurant und den Wohnungen zweifellos ein gewerblicher Betrieb. Die künftige Nutzung wäre indessen nicht mehr in gewerblicher Hinsicht. Mit dem Einbau von 21 Studios, welche der Beschwerdeführer mit dem nachträglichen Baugesuch bewilligt haben möchte, findet eine vollständige Zweckänderung zu einer reinen Wohnnutzung statt. Diese wird im bestehenden Gebäude zur Hauptsache, womit die altrechtliche Baute ihren gewerblichen Charakter vollends ver-

liert. Dies ist mit dem Sinn und Zweck von Art. 37a RPG und dessen Ausführungsnorm mit Art. 43 RPV nicht vereinbar (vgl. auch Rudolf Muggli, in: Praxiskommentar zum RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, 2017, Art. 37a N 18).

4.6 Nicht gehört werden kann der Beschwerdeführer insofern, als er geltend macht, dass die Zweckänderung mit einer vollständigen Wohnnutzung mit einem geringeren Verkehrsaufkommen einhergehen würde als im Vergleich zu einem Restaurantbetrieb, weshalb gar mit weniger Auswirkungen auf Raum und Umwelt zu rechnen sei. Dies mag zwar zutreffen, lässt aber weiterhin ausser Acht, dass unter dem Titel von Art. 37a RPG eine reine Wohnnutzung per se nicht bewilligungsfähig ist.

5. Folglich ist noch zu prüfen, ob eine Ausnahmewilligung gestützt auf Art. 24c RPG erteilt werden kann.

5.1 Bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, werden in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt (Art. 24c Abs. 1 RPG). Sie können mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind (Abs. 2).

5.2 Die nach Art. 24c Abs. 2 RPG zulässigen Änderungen werden in Art. 42 RPV konkretisiert. Als Grundregel für alle Bauvorhaben gilt, dass die Identität der Baute einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleiben muss, wobei Verbesserungen gestalterischer Art zulässig sind (Art. 42 Abs. 1 RPV). Massgeblicher Vergleichszustand für die Beurteilung der Identität ist der Zustand, in dem sich die Baute oder Anlage im Zeitpunkt der Zuweisung zum Nichtbaugebiet befand (Art. 42 Abs. 2 RPV). Ob die Identität im Wesentlichen gewahrt bleibt, ist unter Würdigung der gesamten Umstände zu beurteilen (Art. 42 Abs. 3 Satz 1 RPV).

5.3 Somit ist die Frage zu beantworten, ob mit der Umnutzung des streitbetroffenen Gebäudes zu einer reinen Wohnnutzung und dem bereits erfolgten Einbau von 21 Studios die Identität der Baute in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt. Fehlt es an dieser Identität, so liegt eine vollständige Änderung vor, denn es entsteht etwas Neues, das allenfalls nach Art. 24, 24b, 24d oder 24e RPG bewilligt werden kann (Rudolf Muggli, a.a.O., Art 24c N 24).

5.3.1 Es ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der Zustand im Moment der Rechts- oder der Planänderung mit jenem zu vergleichen ist, der mit dem Baugesuch angestrebt wird (Art. 42 Abs. 2 RPV). Verglichen werden also einerseits die im betreffenden Zeitpunkt jeweils zonenwidrig genutzten Flächen sowie andererseits – in einer Gesamtbeurteilung – die Wahrung der Identität.

Identität setzt voraus, dass die Wesensgleichheit der Baute hinsichtlich des Umfangs, der äusseren Erscheinung sowie der Zweckbestimmung gewahrt bleibt und keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf die Nutzungsordnung, Erschliessung und Umwelt geschaffen werden. Gefordert ist nicht die völlige Gleichheit von Alt und Neu, sondern die Identität bezieht sich auf die wesentlichen Züge. Das sind die aus raumplanerischer Sicht wichtigen Merkmale des Objekts (Rudolf Muggli, a.a.O., Art. 24c N 27).

Die Beurteilung der Identität erfordert eine gesamthafte Würdigung sämtlicher Umstände (Art. 42 Abs. 3 Satz 1 RPV). Es kommt nicht auf ein bestimmtes einzelnes Merkmal an. Einzubeziehen sind alle raumrelevanten Gesichtspunkte in ihrem Zusammenwirken. Dazu gehören namentlich das äussere Erscheinungsbild, die Nutzungsart und das Nutzungsmass, die Anzahl Wohneinheiten, die Erschliessung, die wirtschaftliche Zweckbestimmung, die Auswirkungen auf die Raumordnung und die Umwelt sowie wohl auch die Änderungskosten; denn diese widerspiegeln häufig den Umfang der Änderungen (Rudolf Muggli, a.a.O., Art. 24c N 28).

5.3.2 Das Gebäude diene ursprünglich als Gasthaus und Wohngebäude. Der Gastronomiebetrieb war im Untergeschoss (Küche, Lager) sowie im Erdgeschoss (Speisesaal mit Buffet, Garderobe, Toilette etc.) angeordnet. Im 1. Obergeschoss befanden sich eine Dreieinhalbzimmerwohnung sowie zwei separate Zimmer. Im 2. Obergeschoss und im Dachgeschoss gab es eine Maisonettewohnung (vgl. VI-act. 13 S. 1 f.).

Das am 25. November 2021 nachträglich eingereichte Baugesuch beinhaltet demgegenüber den Einbau von insgesamt 21 Studios. Dabei handelt es sich um separat zugängliche Ein- bis Dreizimmerwohnungen, die jeweils mit einer Kochnische und einem Bad (Dusche/Toilette) ausgestattet sind. Eine Nutzung als Gasthaus ist nicht mehr ausgewiesen. Ferner ist auf der Südseite des Gebäudes ein Garten, diesbezüglich ist der Aushub bis Boden Untergeschoss bereits bewilligt, und in der westlichen Ecke ein Sitzplatz vorgesehen. Der Balkon an der Westfassade im 1. Obergeschoss soll verbreitert werden. Auf der

bestehenden Asphaltfläche sind überdies 18 Parkplätze und ein Containerabstellplatz angedacht.

5.3.3 Zur Umnutzung erwog das ARV in seinem kantonalen Gesamtentscheid vom 21. April 2022, vollständige Zweckänderungen sprengten den Rahmen der geforderten Wesensgleichheit und seien nicht zulässig. Bei naher Verwandtschaft der geplanten Nachnutzung werde die Zweckänderung zwar noch als teilweise beurteilt, doch werde damit in aller Regel das Änderungspotential ausgeschöpft sein, sodass neben der Zweckänderung nicht auch noch eine Erweiterung bewilligt werden könne. Das Gebäude sei als Restaurant errichtet und bis vor wenigen Jahren auch als solches genutzt worden. Die Wohnnutzung habe dabei nicht im Vordergrund gestanden. Mit der bereits durchgeführten Umnutzung des Gastronomiebereichs zu Wohnen sei der Zweck der Baute geändert worden. Während die umgekehrte Umnutzung, also Wohnen zu Restaurant, eine vollständige und damit gemäss Art. 24c RPG unzulässige Zweckänderung darstelle, könne eine Umnutzung von einem Restaurant zum Wohnen noch als teilweise Zweckänderung angesehen werden. Dabei sei mit der teilweisen Zweckänderung das Änderungspotential bereits ausgeschöpft. Entscheidend sei, dass mit einem florierenden Restaurant ein hohes Verkehrsaufkommen einhergehe (Belastungsdauer, Belastungsspitzen, Umfang der resultierenden Emissionen). Mit einer Umnutzung von Restaurant zu Wohnen sei somit nicht mit einer Verkehrszu-, sondern mit einer Verkehrsabnahme zu rechnen (VI-act. 13 S. 3).

5.3.3.1 Für Zweckänderungen bleibt die vom Bundesgericht zu Art. 24 Abs. 2 aRPG entwickelte Praxis weiterhin gültig. Von Wesensgleichheit einer Baute kann demnach nur gesprochen werden, wenn die Zweckänderung nicht zu einer völlig neuen wirtschaftlichen Zweckbestimmung führt, sondern zu einer Nutzung, die von der ursprünglichen Nutzungsart nicht grundlegend abweicht (Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, 2006, S. 629). Wie das ARV zutreffend ausführte, verneinte das Bundesgericht die Identität bei einer Zweckänderung von einer Wohnung in ein Restaurant (vgl. BGer 1A.78/2001 vom 16. Juli 2004 E. 4). Ob der Auffassung des ARV gefolgt werden kann, dass es sich bei der Umnutzung von einem Restaurant zu Wohnen lediglich um eine teilweise Zweckänderung handelt, erscheint indessen fraglich. Das Bundesgericht hat in einem Fall entschieden, dass wenn ein Wohnhaus, das bisher einem Hotelbetrieb als Unterkunft für seine leitenden Angestellten gedient hat, nunmehr als privates Ferienhaus genutzt werden soll, sich die neue Wohnnutzung von der bisherigen hotelbezogenen, zweckgebundenen Wohnnutzung derart stark unterscheidet, dass nicht mehr von der Identität der Nutzung i.S.v. Art. 24c RPG

i.V.m. Art. 42 Abs. 2 RPV ausgegangen werden könne (BGer 1C\_488/2010 vom 8. September 2011 E. 3.3).

5.3.3.2 Die Wohnungen im Gasthaus hatten wohl auch ursprünglich einen engen Bezug zum Restaurationsbetrieb und für eine allfällige Unterbringung des Personals. Sie waren also eng mit dem Betrieb des Restaurants verknüpft. Künftig sollen die 21 Studios allerdings als günstiges Microliving dienen. Ein Bezug zur früheren Nutzung erscheint diesfalls als nicht mehr vorhanden. Damit ist die Identität der Nutzung im Sinne von Art. 24c RPG i.V.m. Art. 42 Abs. 2 RPV aber in Frage gestellt, unterscheidet sich die neue reine Wohnnutzung von der bisherigen zweckgebundenen Wohnnutzung doch in nicht unerheblicher Weise. Die abschliessende Beantwortung dieser Frage kann aber mit Blick auf das Nachstehende offengelassen werden, da die Wahrung der Identität in Würdigung der gesamten Umstände zu erfolgen hat.

5.3.4 Das ARV erwog in seinem kantonalen Gesamtentscheid vom 21. April 2022 in Bezug auf das Nutzungsmass weiter, innerhalb des bestehenden Volumens könne gestützt auf Art. 42 Abs. 3 RPV die Wohnfläche (aBGF) um maximal 60 % zu Lasten der Bruttonebenfläche (BNF) oder der Gastronomiefläche erweitert werden. Die Wohnnutzung könne demnach von 303 m<sup>2</sup> bis maximal 485 m<sup>2</sup> erweitert werden. Mit dem vorliegenden, teilweise bereits umgesetzten Bauvorhaben solle eine aBGF von 560 m<sup>2</sup> und eine BNF von 75 m<sup>2</sup> realisiert werden. Dies sei nicht zulässig (VI-act. 13 S. 4).

5.3.4.1 Artikel 42 Abs. 3 RPV legt Erweiterungsmasse fest, auf deren Bewilligung ein Anspruch besteht, sofern die Identität nicht aus anderen Gründen in Frage gestellt ist. So ist denkbar, dass zwar das Erweiterungsmass eingehalten ist, die Art und Weise der Ausführung aber zu einem Ergebnis führt, das nicht mehr als im Wesentlichen identisch mit dem Ausgangsbestand bezeichnet werden kann. Es darf somit trotz der Einführung der zahlenmässigen Grenzen in der RPV 2000 keine rein schematische Betrachtung geben. Die Gesamtwürdigung des Identitätserfordernisses verbietet es beispielsweise, eine teilweise Zweckänderung auch noch mit einer maximalen Erweiterung zu verbinden. Umgekehrt fehlt die Identität in jedem Fall, wenn das zulässige Erweiterungsmass überschritten wird (Rudolf Muggli, a.a.O., Art. 24c N 35).

5.3.4.2 Das ARV stellte fest, dass gemäss den Planunterlagen bzw. mit dem bereits teilweise umgesetzten Bauvorhaben eine aBGF von 560 m<sup>2</sup> realisiert werden soll, wogegen lediglich eine maximale aBGF von 485 m<sup>2</sup> zulässig wäre. Diese vom ARV errechneten

Zahlen bestreitet der Beschwerdeführer in seinen Eingaben nicht. Dabei handelt es sich indessen um eine unzulässige Erweiterung der zonenwidrig genutzten Fläche im Inneren des Gebäudes, die aufgrund der Überschreitung der zulässigen Masse gemäss Art. 42 Abs. 3 lit. a RPV die Identität der Baute in keinem Fall mehr wahren kann (vgl. E. 5.3.4.1 vorstehend). Hiergegen bringt der Beschwerdeführer nichts vor und es ist nichts ersichtlich, was den Schluss auf Gegenteiliges zulassen würde.

5.3.5 In Bezug auf die Wohneinheiten hielt das ARV fest, in den bestehenden zwei Wohnungen würden oder seien 14 Studios mit Küche und Sanitäreinrichtungen neu eingebaut worden. Gegenüber den zwei Wohneinheiten sei die Nutzung deutlich intensiviert worden. Weitere sieben Studios kämen im ehemaligen Gastronomiebereich hinzu. Die insgesamt 21 Studios für Microliving bzw. günstige Kleinstwohnungen würden an unterschiedliche Parteien vermietet, womit dies einer Hotelnutzung ähnlich komme. Mit diesem massiven Ausbau der Anzahl Wohneinheiten könne die Identität des ehemaligen Restaurants mit Wohnnutzung nicht gewahrt werden. Eine solche Zweckänderung sprengte den Rahmen von Art. 24c RPG und könne nicht zugelassen werden. Aufgrund der vorliegenden Grösse des Gebäudes und gemäss kantonaler Praxis könnten im vorliegenden Gebäude maximal vier Wohneinheiten zugelassen werden, damit die Identität gewahrt werden könne (VI-act. 13 S. 4). Präzisierend führte das ARV vernehmlassend aus, nach kantonaler Praxis werde auch bei Um- oder Ersatzbauten von altrechtlichen Wohnbauten nach Art. 24c RPG die Erhöhung um eine Wohneinheit zugelassen. Mit dieser Praxis werde sichergestellt, dass die Wesensgleichheit betreffend die Nutzung erhalten und die Auswirkungen auf Raum und Umwelt im Rahmen gehalten werden, indem die Anzahl Personen bzw. Parteien, die das Gebäude bewohnen, nur moderat erhöht werden. Selbst mit einem Einbau von 12 Studios und einer 5-Zimmerwohnung, wie dies nun vom Beschwerdeführer als Kompromiss vorgeschlagen werde, würden demnach 13 eigenständige Wohneinheiten geschaffen, was nicht mit Art. 24c RPG zu vereinbaren sei (act. 13 S. 2).

5.3.5.1 Der Auffassung des ARV kann gefolgt werden. Trägt man dem Umstand Rechnung, dass aus raumplanerischer Sicht die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet beabsichtigt ist, ist eine schrankenlose Erweiterung von Wohneinheiten ausserhalb von Bauzonen nicht mit dem Sinn und Zweck des RPG vereinbar. Bereits ein Blick in die Materialien der RPG-Revision 2007 zeigt, dass die Anzahl neuer Wohneinheiten hätte begrenzt werden sollen, damit etwa ehemalige Landwirtschaftsbetriebe nicht zu Wohnquartieren verkommen. Indessen fand diese geäusserte Absicht keinen Eingang in die RPV (vgl. Botschaft vom 2. Dezember 2005 zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, BBl 2005

7104). Die Erhöhung um eine Wohneinheit ist nach einhelliger Auffassung zulässig, wogegen die Erweiterung mit zusätzlichen mehreren Wohneinheiten zweifelsohne die Identität einer Baute nicht mehr wahrt. Soweit das ARV sich auf den Standpunkt stellt, dass die Erhöhung um eine Wohneinheit auf maximal vier Wohneinheiten zulässig wäre, demgegenüber mit den insgesamt 21 Studios wie auch gemäss dem Kompromissvorschlag mit 12 Studios und einer 5-Zimmerwohnung die Identität nicht mehr beibehalten wird, ist dies – und zwar auch mit Blick auf den hier aber aus formellen Gründen nicht beurteilten Kompromissvorschlag – nicht zu beanstanden. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass selbst mit einer zulässigen Erweiterung um eine Wohneinheit eine Zweckänderung einhergeht und infolgedessen bei Änderungen an den übrigen Faktoren ein strenger Massstab anzusetzen ist.

5.3.5.2 Der Beschwerdeführer bringt diesbezüglich vor, bisher hätten in den drei Wohnungen 10 Personen gewohnt (Erdgeschoss eine Partei, 1. OG drei Parteien, 2. OG/Dachgeschoss sechs Parteien). Entgegen den Feststellungen des ARV entspreche sein Vorhaben nicht einer starken Anpassung der bisherigen Verhältnisse. Die Anzahl neuer Mieter werde nicht besonders erhöht. Entsprechend seien seines Erachtens auch der Wesensgehalt nicht betroffen, die Umwelt und der Verkehr nicht stärker belastet und die Bruttogeschossfläche werde nicht mehr als 30 % erhöht, die äussere Gestalt des Gebäudes werde nicht verändert. Auch wenn die kantonale Praxis einschlägig wäre, welche aber nicht zitiert werde und somit nicht kontrolliert werden könne, so wäre eine Erhöhung um mindestens eine Wohneinheit möglich. Somit wäre es ihm zu gestatten, mindestens für 11–13 Personen-Zimmer und Unterkünfte zu schaffen, da bisher 10 Parteien im Gebäude unabhängig voneinander gewohnt hätten. Eine neue Wohneinheit würde Platz für 2–3 Personen schaffen, gehe man von einer durchschnittlichen Wohneinheitsgrösse von 40–70 m<sup>2</sup> aus. Er plädiere aber stark dafür, dass mehr Wohneinheiten geschaffen werden könnten, zumal der Wohnungsmangel dringend sei und die in Zug herrschenden Immobilienpreise stark erhöht worden seien (act. 16 S. 3).

5.3.5.3 Obschon die Mangellage an Wohnungen im Kanton Zug notorisch und nicht abzusprechen ist, blendet der Beschwerdeführer aus, dass es nicht nur auf die Erhöhung der Anzahl Personen im Sinne einer vermehrten Nutzung, sondern ebenfalls auf die Anzahl Wohneinheiten ankommt. Denn gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist – nebst zahlreichen anderen – die Anzahl Wohneinheiten ein raumrelevanter Gesichtspunkt für die Beurteilung der Wahrung der Identität einer Baute (vgl. statt vieler: BGer 1C\_434/2022 vom 25. August 2023 E. 4.1.1). Somit muss die Wahrung der Identität nicht einzig anhand

der Erhöhung der Bewohnerzahl, sondern ebenso anhand der Wohneinheiten beurteilt werden. Dabei sind Einliegerwohnungen, Studios und dergleichen als eigene Wohneinheit zu zählen (vgl. etwa David Inauen, Bewilligungen nach Art. 24c RPG – unter besonderer Berücksichtigung von Wohnbauten, 2022, Fussnote 1076). Mit den 21 Studios wird dieser Rahmen gesprengt.

5.3.5.4 In Bezug auf die Erhöhung der Bruttogeschossfläche ist auf das in Erwägung 5.3.4 ff. Gesagte zu verweisen. Anzuführen bleibt, dass für die Beurteilung, in welchem Umfang die Wohnfläche erweitert wird, jener Zustand im Moment der Rechts- oder der Planänderung mit jenem zu vergleichen ist, der mit dem Baugesuch angestrebt wird (Art. 42 Abs. 2 RPV). Folglich ist jene Situation als Referenzzeitpunkt massgebend, wie sie zur Zeit des Inkrafttretens des RPG am 1. Juli 1972 bestanden hat. Diese ist mit dem geplanten bzw. dem bereits durchgeführten Bauvorhaben zu vergleichen. Das ARV hat hierzu schlüssig ausgeführt, dass die Erweiterung das zulässige Mass überschreitet.

5.3.6 Zu den Erwägungen des ARV in Bezug auf die Parkierung und die Lage an der Kantonsstrasse (VI-act. 13 S. 4 f.) macht der Beschwerdeführer keine Einwendungen. Dem ist nichts hinzuzufügen, womit es sein Bewenden hat.

5.4 In der Gesamtschau aller raumrelevanter Faktoren ist die Auffassung des ARV zu bestätigen, dass dem vorliegenden Gesuch um eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24c RPG nicht stattgegeben werden kann. Nebst einer erheblichen Zweckänderung würden auch die Richtwerte nach Art. 42 Abs. 3 lit. a RPV überschritten und die Anzahl Wohneinheiten in unzulässiger Weise erhöht. Damit wäre die Identität der Baute nicht mehr gewahrt, weshalb es an einer wesentlichen Voraussetzung für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung mangelt. Nichts daran zu ändern vermag auch der Umstand, dass durch eine reine Wohnnutzung allenfalls die Auswirkungen auf Raum und Verkehr kleiner werden dürften.

5.5 Der Beschwerdeführer moniert schliesslich zahlreiche Feststellungen des ARV (act. 16 S. 3 f.). Daraus kann er insgesamt nichts zu seinen Gunsten ableiten und am Ergebnis vermag dies nichts zu ändern.

Wie bereits dargelegt, wäre die Erhöhung um eine Wohneinheit im Grundsatz zulässig, soweit es sich mit den übrigen Voraussetzungen vereinbaren lässt. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers hat er dies mit dem Einbau von sieben Studios im Gastro-

nomiebereich nicht getan. Dabei handelt es sich insgesamt nicht um eine einzige Wohneinheit.

Das ARV erklärte, dass die hier im Streit betroffene Baute nicht besser gestellt werden dürfe, als eine reine altrechtliche zonenfremde Wohnbaute (act. 13 S. 2). Der Beschwerdeführer ist allerdings der Auffassung, eine gewisse Besserstellung sollte im Einzelfall möglich sein. Dabei ist zu berücksichtigen, dass zwar ein Teil des Gebäudes rechtmässig dem Wohnen diene. Dies rechtfertigt allerdings keine zahlenmässig unbeschränkte Erweiterung der Wohneinheiten. Mit Besserstellung ist gemeint, dass im hier zu beurteilenden Fall nicht mehr verändert werden darf, als es bei einer reinen altrechtlichen zonenfremden Wohnbaute zulässig wäre.

Wenn sich der Beschwerdeführer auf den Standpunkt stellt, es finde nur eine minimale Erhöhung statt, hätten doch bis anhin bereits 10 bis 15 Personen in den drei Wohnungen gelebt, kann er nicht gehört werden. Die Anzahl der darin lebenden Personen ist nicht einzig ausschlaggebend. Vergleicht man die massgeblichen Verhältnisse im Zeitpunkt der Rechtsänderung am 1. Juli 1972 mit dem Bauvorhaben, so wurde die Anzahl Wohneinheiten in unzulässiger Weise erhöht, sodass nicht mehr von einer Identitätswahrung gesprochen werden kann (vgl. E. 5.3.5.1 vorstehend). Daran ändert auch nichts, dass bereits vorher schon ca. 10 Personen darin gewohnt hätten und die Anzahl Personen nur minimal erhöht würde.

6. Zusammenfassend ergibt sich, dass die vom Gemeinderat Menzingen und vom ARV gefällten Entscheide nicht zu beanstanden sind. Die dagegen eingereichte Beschwerde erweist sich als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten werden kann.

7. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (§ 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.– sind dem Beschwerdeführer aufzuerlegen und mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen. Einen Anspruch auf eine Parteientschädigung haben die in ihren amtlichen Wirkungskreisen obsiegenden Beschwerdegegner nicht (§ 28 Abs. 2a VRG).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

---

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.
3. Eine Parteientschädigung wird nicht 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 Beschwerdeführer (mit ausführlicher Rechtsmittelbelehrung), an den Gemeinderat Menzingen, an das Amt für Raum und Verkehr des Kantons Zug, an das Bundesamt für Raumentwicklung, Bern, sowie zum Vollzug von Ziffer 2 im Dispositiv an die Finanzverwaltung des Kantons Zug.

Zug, 3. Januar 2024

Im Namen der  
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER  
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am