



Interpellation von Jean Luc Mösch, Fabio Iten, Michael Felber, Patrick Rösli, Patrick Iten, Heinz Achermann, Manuela Käch, Erich Grob, Kurt Balmer und Simon Leuenberger betreffend zweckentfremdete Wohnräume

(Vorlage Nr. 3853.1 - 17978)

Antwort des Regierungsrats
vom 13. Mai 2025

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Jean Luc Mösch, Cham, Fabio Iten, Unterägeri, Michael Felber, Zug, Patrick Rösli, Zug, Patrick Iten, Oberägeri, Heinz Achermann, Hünenberg, Manuela Käch, Cham, Erich Grob, Cham, Kurt Balmer, Risch, und Simon Leuenberger, Menzingen, haben am 12. Januar 2025 die Interpellation betreffend zweckentfremdete Wohnräume (Vorlage Nr. 3853.1 - 17978) eingereicht. Der Kantonsrat hat die Interpellation am 30. Januar 2025 dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen.

A. Vorbemerkungen

Gerade im Kanton Zug ist Wohnraum bekannterweise knapp. Gewerberäume können hingegen einfacher gemietet werden. Auch die möglichen Mieteinnahmen sind in aller Regel bei einer Wohnnutzung deutlich höher als bei einer Gewerbenutzung mit gleicher Fläche. Dies zeigt sich auch im Vollzug. Fälle, bei denen Wohnraum zweckentfremdet und als Gewerbefläche genutzt wird, sind nicht oder kaum bekannt. Hingegen kommt es im Vollzug häufiger vor, dass in Gebieten, in denen eine Wohnnutzung nicht oder nur eingeschränkt zulässig ist, Gebäude oder Gebäudeteile dennoch zonenwidrig zu Wohnzwecken verwendet werden. Oft von Dritten, die mit dem gewerblichen bzw. dem landwirtschaftlichen Betrieb nichts zu tun haben. Dies insbesondere in reinen Arbeitszonen, wo «nur» betriebsnotwendiger Wohnraum zulässig ist (§ 20 des Planungs- und Baugesetzes [PBG; BGS 721.11]), oder ausserhalb der Bauzone, wo grundsätzlich «nur» das Wohnen für «Bewirtschaftende» des landwirtschaftlichen Betriebs zulässig ist (Art. 16a des Bundesgesetzes über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700]).

Eine ähnliche Problematik besteht in den Stadt- bzw. Dorfzentren. Hier verschwinden «Läden» zu Gunsten von lukrativem Wohnraum. Daher schreiben die Gemeinden in ihren Bauordnungen z. B. für Kernzonen oft vor, dass in den Erdgeschossen «nur» publikumsorientierte Nutzungen zulässig sind (vgl. z. B. § 24 Abs. 2 der Bauordnung Steinhausen [BO Steinhausen] oder § 39 Abs. 1 der Bauordnung der Stadt Zug [BO Zug; SRS 7.1-1]).

Baurechtlich ist hierbei Folgendes zu beachten: Ob eine Nutzung in einem Gebäude zonenkonform erfolgt, hängt primär von der konkreten Zonenbestimmung ab. In Wohnzonen sind neben dem klassischen Wohnen auch nichtstörende Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe zulässig (§ 19 PBG). In Mischzonen (§ 18 Abs. 3 PBG, auch Wohn- und Arbeitszonen genannt) ist nach Massgabe der konkreten gemeindlichen Regelung in der Bauordnung sowohl das Wohnen als auch die Gewerbenutzung zulässig. In den Wohn- und Arbeitszonen (WA) wird oft die minimale Gewerbenutzung vorgeschrieben und/oder die maximale Wohnnutzung (vgl. z. B. § 31 BO Steinhausen mit maximaler Ausnützungsziffer für die Wohnnutzung in der WA3). Dies, da auch in Mischzonen die Tendenz besteht, möglichst viel Fläche zu Wohnzwecken zu

vermieten, um höhere Mieteinnahmen zu erzielen. In reinen Arbeitszonen ist – wie ausgeführt – «nur» betriebsnotwendiger Wohnraum zulässig (§ 20 PBG).

B. Beantwortung der Fragen

Der Regierungsrat nimmt zu den Fragen wie folgt Stellung:

1. *Welche gesetzlichen Grundlagen bestehen für den Kanton Zug, welche die Zweckentfremdung aller Art regeln?*

Welche Nutzung in der jeweiligen Zone zulässig ist, wird im PBG geregelt und in den gemeindlichen Bauordnungen weiter präzisiert (vgl. auch die Ausführungen in den Vorbemerkungen).

2. *Wie nimmt die zuständige Baudirektion gemäss § 5 Abs 1 (PBG) ihre gesetzliche Vollzugsaufgabe in diesem Bereich wahr?*

Nach § 5 Abs. 1 PBG fördert und überwacht die Baudirektion unter anderem den Vollzug des Planungs- und Baugesetzes. Dies erfolgt in vielerlei Hinsicht. Namentlich mittels Auskünften zu baurechtlichen Fragen an Private und Behörden, insbesondere an Mitarbeitende von gemeindlichen Bauabteilungen. Zweimal jährlich wird eine Bauverwaltertagung mit allen Bauverwalterinnen und Bauverwaltern der Gemeinden durchgeführt, bei der konkrete Themen sowie Anliegen der Gemeinden und der kantonalen Ämter thematisiert werden. Weiter sind Gespräche mit den «Bauchefin und Bauchefs» und zahlreichen weiteren Interessengruppen rund um das Bauen institutionalisiert und finden regelmässig statt. Die Baudirektion führt Schulungen durch (aktuell zu den neuen Bestimmungen der IVHB [Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe]), hat neben weiteren Hilfsmitteln einen Kommentar zum Planungs- und Baugesetz auf der Homepage aufgeschaltet, stellt Merkblätter zur Verfügung und instruiert nicht zuletzt auch Aufsichts- und Verwaltungsbeschwerden in baurechtlichen Fällen.

3. *Welchen behördlichen Akteuren (kantonal oder kommunal) kommt gemäss aktueller Gesetzgebung die Aufgabe zu, insbesondere im Kontext von Bewilligungen und dem Vollzug, solche Zweckentfremdungen von Wohnraum zu verhindern?*

Gemäss aktueller Gesetzgebung erfüllt der Gemeinderat alle baupolizeilichen Aufgaben im Gemeindegebiet, somit sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Bauzonen (§ 7 Abs. 3 PBG). Im Wald ist die Direktion des Innern Baupolizeibehörde (§ 6 Abs. 1 PBG). Nach § 7 Abs. 4 PBG kann der Gemeinderat seine Befugnisse teilweise an eine untere gemeindliche Behörde delegieren.

4. *Haben die für den Vollzug zuständigen Behörden eine ausreichende gesetzliche Grundlage, um Zweckentfremdungen zu verbieten oder einzuschränken und die definierte Nutzung innert kurzer Frist wieder herzustellen? Welche (straf-)rechtlichen Grundlagen bestehen?*

Ja. Die §§ 69 und 70 PBG stellen hinreichende gesetzliche Grundlagen für die baupolizeilichen Verfahren und Massnahmen dar:

«§ 69 Verwaltungszwang

¹ Der Gemeinderat kann die Bauarbeiten einstellen, nachträgliche Bewilligungsverfahren oder die Beseitigung und Anpassung von Bauten und Anlagen anordnen, wenn

- a) für 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 oder Sachen gefährden.

(...)

§ 70 Strafbestimmungen

¹ Wer diesem Gesetz und seinen Ausführungsbestimmungen zuwider handelt, insbesondere wer Bauten und Anlagen ohne Bauanzeige oder ohne Bewilligung, bzw. unter Verletzung einer solchen erstellt, wird mit Busse bis Fr. 100'000.– bestraft.

(...)»

Es entspricht zudem der Rechtsprechung des Bundesgerichts, wonach die Behörden im Falle der formell und materiell rechtswidrigen Nutzung eines Grundstücks grundsätzlich zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands verpflichtet sind und die unrechtmässige Nutzung zu untersagen haben (vgl. Urteil 1C_521/2023 vom 11. März 2025, E. 6.2.2.).

5. *Liegen der Baudirektion im Rahmen ihrer Vollzugsaufgabe nach Gemeinden aufgeschlüsselte Zahlen vor, die eine Zweckentfremdung von Wohnraum dokumentieren? Wenn ja, wie viele Wohnungen werden dadurch dem Wohnungsmarkt entzogen und für welche Zwecke, falls nicht vorhanden, müssten diese erhoben werden?*

Nein. Wie bereits ausgeführt, kommt in der Praxis der gegenteilige Fall vor, bei dem zonenwidrige, unbewilligte Wohnnutzungen festgestellt werden (vgl. Vorbemerkungen).

6. *Liegen der Baudirektion im Rahmen ihrer Vollzugsaufgaben nach Gemeinden aufgeschlüsselte Zahlen vor, falls nicht vorhanden, sollten diese erhoben werden, die belegen, dass Wohnungen bewusst leer stehen und nur zu Anlagezwecken (Geldanlage) und aus steuerlichen Gründen teilweise als Briefkastendomizil geschaffen und damit dem Wohnungsmarkt entzogen werden?*

Nein. Siehe Antwort auf Frage 5.

7. *Der Regierungsrat soll detailliert aufzeigen, wie die zweckentfremdeten Wohneinheiten wieder zeitnah ihrer bestimmungsgemässen Nutzung zugeführt werden können. Dies unter Berücksichtigung aller gesetzlichen und möglichen Übergangsfristen, um auch den derzeitigen Nutzern Planungssicherheit bei der Suche nach neuen Räumlichkeiten zu geben.*

Wird eine zonenwidrige Nutzung festgestellt, wird in der Regel ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren durchgeführt. Dies nimmt in der Regel bereits einige Monate in Anspruch. Nur wenn eine nachträgliche Baubewilligung von vornherein ausgeschlossen ist, kann der Gemeinderat direkt den Rückbau bzw. die Wiederherstellung der zonenkonformen Nutzung mit einer angemessenen Übergangsfrist verfügen. Welche Frist dabei als angemessen beurteilt werden kann, ist im konkreten Einzelfall durch die Entscheidbehörde festzulegen. Gegen eine baupolizeiliche Verfügung steht wiederum der Rechtsweg offen. Einer allfälligen Beschwerde dagegen kann gegebenenfalls die aufschiebende Wirkung entzogen werden. Zudem kann die Nichtbefolgung der baupolizeilichen Verfügung mit Androhung von Strafe nach Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0; Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen) verbunden werden. In jedem Fall kann bei einer festgestellten zonenwidrigen und unbewilligten Nutzung parallel zum baupolizeilichen Verfahren eine Strafanzeige nach § 70 PBG erfolgen. Auch dafür ist der Gemeinderat zuständig.

C. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 13. Mai 2025

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Andreas Hostettler

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart