

BGer 1C_262/2024 vom 22. August 2025

Bundesgericht, 2025-08-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_262_2024

FR: TF 1C_262/2024 du 22 août 2025

IT: TF 1C_262/2024 del 22 agosto 2025

Erwägungen

E. 1

Das angefochtene Urteil betrifft die Teilrevision des ordentlichen Bebauungsplans Obermühle und den Erlass des einfachen Bebauungsplans Obermühle Süd. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zur Verfügung (Art. 82 ff. BGG). Die Beschwerdeführenden haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und sind als Miteigentümer bzw. Miteigentümerin einer direkt an das Gestaltungsplanareal angrenzenden Liegenschaft zur Beschwerde berechtigt (Art. 89 Abs. 1 BGG). Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten, soweit sie zulässige und genügend begründete Rügen enthält (vgl. Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 i.V.m. Art. 95 ff. BGG).

E. 2.1

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht zwar von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), es prüft jedoch unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG) nur die vorgebrachten Argumente, falls weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 148 II 392 E. 1.4.1). In Bezug auf die Verletzung von Grundrechten gilt eine qualifizierte Rüge- und Substanziierungspflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 148 II 392 E. 1.4.1). Die Anwendung von kantonalem Recht überprüft das Bundesgericht vorbehaltlich Art. 95 lit. c-e BGG im Wesentlichen auf Willkür und bloss insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet wird (Art. 95 BGG i.V.m. Art. 9 BV und Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 141 I 105 E. 3.3.1 mit Hinweisen).

E. 2.2

Das Bundesgericht ist an den Sachverhalt gebunden, wie die Vorinstanz ihn festgestellt hat, es sei denn, dieser erweise sich in einem entscheidungswesentlichen Punkt als offensichtlich falsch oder unvollständig bzw. seine Feststellung beruhe auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG (Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 BGG), was in der Beschwerdeschrift detailliert darzulegen ist (BGE 148 II 392 E. 1.4.1).

E. 3

Die Beschwerdeführenden beantragen, allenfalls ein Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) oder der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD) einzuholen.

Vorliegend steht jedoch keine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG in Frage. Damit besteht grundsätzlich keine Notwendigkeit einer Begutachtung durch die ENHK gemäss

Art. 7 Abs. 2 NHG . Auch eine fakultative Begutachtung nach Art. 8 NHG kommt mangels Erfüllung einer Bundesaufgabe nicht in Frage. Zwar sieht darüber hinaus Art. 25 Abs. 1 lit. e der Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz (NHV; SR 451.1) vor, dass die ENHK und die EKD besondere Gutachten gemäss Art. 17a NHG erstatten, sofern ein Vorhaben, das keine Bundesaufgabe (Art. 2 NHG) bildet, ein Objekt beeinträchtigen könnte, das in einem Inventar des Bundes nach Art. 5 NHG aufgeführt oder anderweitig von besonderer Bedeutung ist. Jedoch erfordert eine solche Begutachtung gemäss Art. 17a NHG die Zustimmung des Kantons; sie ist im Gegensatz zu einer Begutachtung nach Art. 7 NHG nicht obligatorisch und kann deshalb auch nicht vom Bundesgericht angeordnet werden (zum Ganzen: Urteil 1C_572/2022 vom 2. November 2023 E. 3.1.4 mit Hinweisen).

Der Verfahrens Antrag auf Einholung eines Gutachtens der ENHK und/oder der EKD erweist sich als unbegründet und ist deshalb abzuweisen. Im Übrigen können die Beschwerdeführenden nichts für sich aus dem Umstand ableiten, dass in einem anderen, mutmasslich vergleichbaren kantonalen Verfahren ein fakultatives Gutachten eingeholt wurde. Selbstredend erwächst ihnen gestützt auf das Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 BV) daraus kein Anspruch auf Einholung eines fakultativen Gutachtens im vorliegenden Verfahren.

E. 4

Die Beschwerdeführenden kritisieren, dass das ISOS in der kantonalen Richtplanung und in der kommunalen Nutzungsplanung - sinngemäss beschränkt auf das Gebiet der Obermühle Süd in Baar - ungenügend einbezogen worden sei.

E. 4.1

Die Spinnerei an der Lorze (Baar), zu der auch das Industrieensemble Obermühle auf dem Grundstück Nr. 378 und das Brauerei-Ensemble gehören, ist als Objekt 5227 im Anhang des ISOS verzeichnet. Das betroffene Baugrundstück Nr. 378 liegt im Umgebungsschutz schützenswerter Baudenkmäler. Im ISOS gehört das Baugrundstück zum Ortsbild von nationaler Bedeutung "Spinnerei an der Lorze" und wird als Umgebungszone V mit Erhaltungsziel a deklariert. Benannt wird die Umgebungszone V als "Vorgelände der Obermühle, flaches Wiesland, wichtig für die Gliederung des Orts" (ISOS Kanton Zug, Eidgenössisches Departement des Innern, 2002, S. 217).

Das Areal Obermühle und seine Umgebung wird im ISOS wie folgt beschrieben: "Weiter westlich in Richtung Baar gibt eine grössere Wiesfläche die Sicht auf die Obermühle frei. [...] Zum heutigen Bestand gehören ein grosses Ökonomiegebäude in Backstein und zwei gleichartige klassizistische Herrschaftshäuser am Ende eines baumgesäumten Zufahrtsweges. Weitherum sichtbar sind die hoch ragenden Betonquader der Getreidesilos. [...] Mit Ausnahme der 'Höllhäuser' am schattigen Eingang zum Lorzentobel werden die historischen Ortsteile mehrseitig von unübersichtlichen Neubauten bedrängt. Umso wichtiger geworden sind die noch unverbauten Nahbereiche. Das Wiesland (V) an der Langgasse gewährleistet den räumlichen Bezug der Mühlebauten zur Spinnerei und zugleich nach Baar. Freie Sicht auf die alten Industriebauten bietet der östliche, von der Sihlbruggstrasse und der Lorze begrenzte Hang." (ISOS Kanton Zug, a.a.O., S. 220).

E. 4.2

Durch die Aufnahme eines Objekts in ein Inventar des Bundes gemäss Art. 5 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerete Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). In unmittelbarer Weise gilt diese Schutzbestimmung indes, wie Art. 6 Abs. 2 NHG festhält, lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 2 NHG). Soweit wie vorliegend keine Bundesaufgabe in Frage steht, wird der Schutz von Ortsbildern vorab durch kantonales, einschliesslich kommunales, Recht gewährleistet (BGE 135 II 209 E. 2.1 mit Hinweisen). Die Bundesinventare sind insoweit aber nicht völlig unmassgeblich. Sie sind vielmehr bei der Nutzungsplanung, bei der Auslegung unbestimmter Begriffe des Baurechts sowie bei im Einzelfall erforderlichen Interessenabwägungen zu berücksichtigen (zum Ganzen: Urteil 1C_572/2022 vom 2. November 2023 E. 3.1.1 mit Hinweisen; vgl. BGE 135 II 209 E. 2.1).

E. 4.3

Im Rahmen ihrer allgemeinen Planungspflicht nach Art. 2 RPG (SR 700) legen die Kantone die Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung im Allgemeinen fest (Art. 6 RPG) und berücksichtigen sowohl die Konzepte und Sachpläne des Bundes (Art. 6 Abs. 4 RPG) als auch die Bundesinventare (vgl. Art. 6 Abs. 2 lit. b RPG ; PIERRE TSCHANNEN, in: Aemisegger u.a. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, 2019, Rz. 30 zu Art. 6). Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) finden die Schutzanliegen der Bundesinventare auf diese Weise Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG), insbesondere in die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) und in die Anordnung von andern Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG). In Bezug auf die geeigneten Schutzmassnahmen verfügen die Kantone und Gemeinden über einen erheblichen Beurteilungsspielraum. Erst eine solchermassen ausgestaltete Nutzungsplanung ist auch für die Eigentümerinnen und Eigentümer verbindlich, und erst wenn diese grundeigentümergebundenen Festlegungen erfolgt sind, finden diese im Baubewilligungsverfahren Anwendung (BGE 135 II 209 E. 2.1; zum Ganzen: Urteil 1C_572/2022 vom 2. November 2023 E. 3.1.2; je mit Hinweisen).

Nach Art. 21 Abs. 2 RPG werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Ein Zonenplan kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist (BGE 144 II 41 E. 5.1; 132 II 408 E. 4.2; 120 Ia 227 E. 2b mit Hinweisen). Für Bauzonen gilt ein Planungshorizont von grundsätzlich 15 Jahren (Art. 15 Abs. 1 RPG). Je neuer ein Zonenplan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen (BGE 120 Ia 227 E. 2c; 113 Ia 444 E. 5a; zum Ganzen: Urteile 1C_572/2022 vom 2. November 2023 E. 3.1.2; 1C_643/2020 vom 7. Januar 2022 E. 3.3).

E. 4.4

Nutzungspläne werden prozessual wie Verfügungen behandelt. Sie müssen bei ihrem Erlass angefochten werden, ansonsten sie grundsätzlich rechtsbeständig werden und im Baubewilligungsverfahren nicht mehr vorfrageweise überprüft werden können. Ausnahmsweise ist die vorfrageweise Überprüfung eines Nutzungsplans zulässig, namentlich wenn sich die Betroffenen bei Planerlass noch nicht über die ihnen auferlegten

Beschränkungen Rechenschaft geben konnten, sie im damaligen Zeitpunkt keine Möglichkeit hatten, ihre Interessen zu verteidigen, oder wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse oder die gesetzlichen Voraussetzungen seit Planerlass so erheblich geändert haben, dass die Planung rechtswidrig geworden sein könnte, und das Interesse an ihrer Überprüfung bzw. Anpassung die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und der Planbeständigkeit (vgl. Art. 21 Abs. 2 RPG) überwiegt (BGE 148 II 417 E. 3.3; Urteil 1C_297/2022 vom 11. Oktober 2023 E. 2.1.2; je mit Hinweisen). Diese Rechtslage gilt auch, wenn das ISOS in der Nutzungsplanung mutmasslich nicht oder nur ungenügend berücksichtigt wurde (vgl. Urteil 1C_572/2022 vom 2. November 2023 E. 3.1.3 mit Hinweisen).

E. 4.5

Der ISOS-Eintrag "Spinnerei an der Lorze", der die Obermühle Süd umfasst, stammt aus dem Jahr 2002. Die Bauordnung samt Zonenplan wurde von der Gemeinde Baar am 5. Juni 2005 beschlossen und am 27. März 2007 vom Regierungsrat genehmigt. Gegen den Genehmigungsbeschluss gingen keine Beschwerden ein und die Ortsplanungsrevision trat in Kraft. Der kantonale Richtplan vom 28. Januar 2004, auf den sich die kommunale Ortsplanung stützte, enthielt die Bestimmung, dass die Gemeinden und der Kanton das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz als Planungshilfe beziehen (S. 7.2.3). Für die Spinnerei wurde im Rahmen der Revision der Nutzungsplanung im Jahr 2005 vor diesem Hintergrund neu eine Ortsbildschutzzone erlassen. Hingegen wurde die Obermühle Süd in der Bauzone (W3 bzw. WA4; vorne lit. A) belassen. Im Übrigen wurde auch keine Planungszone (vgl. Art. 27 Abs. 1 RPG) für die betroffene Parzelle erlassen.

Die Beschwerdeführenden haben damals weder den Zonenplan noch die Vorschriften der Bauordnung angefochten, obwohl ihnen dies möglich gewesen wäre. Insbesondere kann nicht gesagt werden, dass sie zu jenem Zeitpunkt den nun vorgebrachten Beschwerdegrund noch nicht erkennen konnten und sich daher keine Rechenschaft darüber geben konnten. Sie rügen nämlich in erster Linie, dass das fragliche Grundstück der Bauzone zugewiesen wurde, obwohl das ISOS ein absolutes Bauverbot empfahl. Die Möglichkeit der Bebauung war bereits damals klar ersichtlich, mit der Überbauung musste daher schon zu jenem Zeitpunkt gerechnet werden. Dass sich die tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse seit der Festsetzung des Nutzungsplans in einer Weise verändert hätten, die den Plan als nicht mehr rechtmässig erscheinen lassen würden, ist ebenfalls weder hinreichend dargetan noch ersichtlich. Nicht zu überzeugen vermag namentlich das Vorbringen der Beschwerdeführenden, wonach sich die rechtlichen Verhältnisse nachträglich erheblich geändert hätten, da die Bedeutung des ISOS und die Pflicht zu dessen Berücksichtigung für die Kantone und die Gemeinden erst mit BGE 135 II 209 aus dem Jahr 2009 und der diesen präzisierenden bundesgerichtlichen Rechtsprechung geklärt worden sei. Das Bundesgericht erachtet diese rechtliche Veränderung nicht als ausreichende nachträgliche Entwicklung für eine vorfrageweise Überprüfung der Nutzungsplanung auf die Vereinbarkeit mit dem Bundesinventar (vgl. das Urteil 1C_643/2020 vom 7. Januar 2022 E. 3.6 und 3.10). Dasselbe gilt für die am 1. Juli 2010 in Kraft getretene, ausdrückliche Berücksichtigungspflicht in Art. 4a der altrechtlichen Verordnung vom 9. September 1981 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (aVISOS; SR 451.12; heute: Art. 11 der gleichnamigen Verordnung vom 13. November 2019 [VISOS; SR 451.12] ; vgl. Urteil 1C_643/2020 vom 7. Januar 2022 E. 3.6 und 3.10). Etwas anderes kann entgegen den Beschwerdeführenden auch nicht aus dem Urteil 1C_459/2020 vom 27.

Oktober 2022 abgeleitet werden, in dem keine akzessorische Überprüfung der Grundnutzungsplanung zur Diskussion stand, sondern die Grundnutzungsplanung selbst Verfahrensgegenstand bildete (zum Ganzen: Urteil 1C_572/2022 vom 2. November 2023 E. 3.1.5 mit Hinweisen). Auch der Umstand, dass mit der Revision des RPG, die am 1. Mai 2014 in Kraft getreten ist, die Siedlungsentwicklung nach innen als Ziel der Raumplanung ins Bundesrecht eingeführt wurde, reicht weder für sich noch in Verbindung mit den vorgenannten Rechtsänderungen dazu aus, eine erhebliche Änderung der Verhältnisse im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG zu begründen (vgl. BGE 144 II 41 E. 5.2; Urteil 1C_300/2020 vom 1. Dezember 2020 E. 2.2.2, in: ZBl 122/2021 S. 630). Es ist zudem unzutreffend, dass das ISOS bei der Erarbeitung des Bebauungsplans vollends ausser Acht gelassen wurde.

Die Voraussetzungen einer akzessorischen Überprüfung der Grundnutzungsordnung der Gemeinde Baar sind daher nicht gegeben, weshalb gegenwärtig die von den Beschwerdeführenden verlangte parzellenscharfe und grundeigentümergebundene Umsetzung des ISOS in der kommunalen Grundnutzungsordnung in dem Sinne, dass das Grundstück Nr. 378 z.B. einer Nichtbauzone zuzuweisen wäre, nicht zu erfolgen hat.

E. 4.6

Soweit die Beschwerdeführenden den Richtplan kritisieren, sind sie ebenfalls nicht zu hören. Eine akzessorische Infragestellung des Richtplans im Rahmen eines Nutzungsplan- oder Baubewilligungsverfahrens ist zwar grundsätzlich möglich (BGE 119 Ia 285 E. 3b; 107 Ia 77 E. 3; Urteil 1C_47/2020 vom 17. Juni 2021 E. 9; HEINZ AEMISEGGER/KARIN SCHERRER REBER, Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, N. 37 zu Art. 82 BGG). Auch diesbezüglich besteht diese akzessorische Anfechtungsmöglichkeit jedoch hauptsächlich aus dem Grund, dass Beschwerdeführenden der Rechtsweg nicht versperrt werden soll, wenn und soweit entweder die Wirkungen der Eigentumsbeschränkungen im Zeitpunkt des Planerlasses noch nicht erkennbar waren oder sich die tatsächlichen oder rechtlichen Rahmenbedingungen derart geändert haben, dass das öffentliche Interesse an den auferlegten Eigentumsbeschränkungen dahingefallen ist (vgl. in diesem Sinne im Zusammenhang mit der akzessorischen Anfechtung des Nutzungsplans vorne E. 3.4; PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7. Aufl. 2022, 599). Kann hingegen die Grundnutzungsordnung nicht mehr angefochten werden, ist auch eine akzessorische Infragestellung des Richtplans ausgeschlossen, soweit es wie vorliegend um Fragen geht, die just im Grundnutzungsplan umgesetzt wurden und die Tragweite der Eigentumsbeschränkungen insoweit bereits aus der Grundnutzungsordnung erkennbar waren. Vorliegend ist im Wesentlichen nämlich die Zulässigkeit einer Überbauung der Parzelle und damit letztlich die Zuweisung des fraglichen Grundstücks zu einer Bauzone umstritten. Die Beschwerdeführenden hätten bereits beim Erlass der Grundnutzungsordnung die Möglichkeit und auch Anlass gehabt, die Richtplanung diesbezüglich akzessorisch infrage zu stellen.

E. 4.7

Können der Richtplan und die Grundnutzungsordnung nicht angefochten werden und weist Letztere das fragliche Grundstück einer Bauzone zu, kann ein darauf gestützter einfacher Bebauungsplan nicht dahingehend kritisiert werden, dass dieser die Überbauung der Bauparzelle zulässt. Das diesbezügliche Ob ist in diesem Stadium der Planung entschieden, zur Disposition steht, zu einem gewissen Grad, einzig das Wie. Entsprechend kann sich

auch die Berücksichtigung des ISOS nur noch auf das Wie beziehen. Über weite Strecken kritisieren die Beschwerdeführenden jedoch einzig das Ob (die Nichtumsetzung der ISOS-Empfehlung eines absoluten Bauverbots) sowie die Richtplanung und die Grundnutzungsordnung. Insoweit sind sie nicht zu hören.

Selbst wo die Beschwerdeführenden die angeblich ungenügende Berücksichtigung des ISOS bei der Teilrevision des ordentlichen Bebauungsplans Obermühle Süd bzw. im Verfahren zum Erlass des einfachen Bebauungsplans kritisieren, setzt ihre Argumentation im Grunde voraus, dass das ISOS in der Grundnutzungsordnung unberücksichtigt blieb. So legen sie dar, dass eine nachträgliche Berücksichtigung des ISOS im einfachen Bebauungsplan bzw. im Rahmen dieses Planungsschritts den Anforderungen zur Umsetzung des ISOS nicht genügen könne. Sie setzen damit jedoch etwas voraus, das nicht erstellt ist und nicht mehr überprüft werden kann. Vielmehr besteht der unterstellte Nachholbedarf aus rechtlicher Sicht nicht, womit dieser Argumentation die Grundlage entzogen ist. Daran ändert auch nichts, dass auf einer angrenzenden Bauparzelle ein Bauvorhaben mangels Konformität mit dem Denkmalschutz nicht bewilligt wurde; die Beschwerdeführenden können daraus auch gestützt auf Art. 8 BV nichts zu ihren Gunsten ableiten. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden ist es zudem nicht willkürlich, wenn die Vorinstanz die angefochtenen Planungserlasse schützt, obwohl diese im Gegensatz zum ISOS und zum einschlägigen Inventarblatt des kantonalen Amtes für Denkmalpflege die Überbauung der Bauparzelle zulassen. Letztlich sind die dahingehenden Einwände der Beschwerdeführenden darauf gerichtet, die Zulässigkeit einer Überbauung des betroffenen Grundstücks abzustreiten, was materiell einem Rückkommen auf die Grundnutzungsplanung gleichkommt und wie gezeigt nicht mehr zulässig ist (vorne E. 4.6). Auch diesbezüglich gehen ihre Einwände damit ins Leere.

E. 4.8

Soweit die Beschwerdeführenden ihre Kritik neben der Zulässigkeit der Überbauung (das Ob) auch gegen die konkret geplante Abweichung von der Grundnutzungsordnung (das Wie; vgl. vorne E. 4.7) richten, bleibt sie unsubstanziert. So vermögen die Beschwerdeführenden nicht rechtsgenügend darzulegen, inwiefern die angefochtenen Planungserlasse, die sich auch nach Ansicht des BAK im Rahmen des kantonalen/kommunalen Ermessensbereichs bewegen, auf einer ungenügenden Interessenabwägung beruhen und ein rechtsfehlerhaftes Ergebnis zeitigen sollen. Insbesondere legen sie nicht rechtsgenügend dar, inwiefern der angefochtene Entscheid - wie sie in verschiedener Hinsicht vorbringen - willkürlich sein soll (vgl. vorne E. 2.1).

E. 5

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet. Sie ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführenden aufzuerlegen (vgl. Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG). Diese haben der anwaltlich vertretenen privaten Beschwerdegegnerin eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (Art. 68 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.