

ZG_VERWALTUNGSGERICHT V 2019 118 vom 2. Dezember 2020

ZG Verwaltungsgericht, 2020-12-02, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zg_verwaltungsgericht_V_2019_118

FR: ZG_VERWALTUNGSGERICHT V 2019 118 du 2 décembre 2020

IT: ZG_VERWALTUNGSGERICHT V 2019 118 del 2 dicembre 2020

Regeste

Verwaltungsrechtl. Kammer — Baubewilligung

Erwägungen

E. 1

E._____ GmbH vertreten durch RA F._____

E. 1.1

Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, BGS 162.1) ist gegen Verwaltungsentscheide unterer kantonaler Verwaltungsbehörden 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. Beschwerden gegen Entscheide des Gemeinderates über Baugesuche und Baueinsprachen sind 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). Im angefochtenen Entscheid des Stadtrats von Zug vom 26. November 2019 ist der kantonale Gesamtentscheid des Amtes für Raum und Verkehr vom 15. Oktober 2019 integriert, der u.a. in Anwendung von Bundesrecht (Gewässerschutzverordnung) erging. Der kantonale Gesamtentscheid wurde zusammen mit der gemeindlichen Baubewilligung eröffnet. Damit ist die direkte Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts gegeben. Die Beschwerdeführer haben als Einsprecher am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Sie sind Nutzniessungsberechtigte an der Liegenschaft Unter Altstadt H._____ und wohnen selber in diesem Altstadthaus. Sie sind durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und haben ein

E. 1.2

Kommt der Rechtsmittelinstanz volle Kognition zu, ist sie verpflichtet, diese voll auszuschöpfen. Beschränkt sie ihre Überprüfung auf eine reine Rechtskontrolle oder gar eine blosser Willkür, so begeht sie eine formelle Rechtsverweigerung (BGE 130 II 449 E. 4.1). Nach der Rechtsprechung hat sie aber einen Entscheidungsspielraum der Vorinstanz zu respektieren. Sie hat eine unangemessene Entscheidung zu korrigieren, kann aber der Vorinstanz die Wahl unter mehreren angemessenen Lösungen überlassen (BGE 133 II 35 E. 3). Unangemessen ist eine Anordnung dann, wenn sie zwar innerhalb des Ermessensspielraumes liegt, Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung beachtet, das Ermessen aber unzweckmässig ausgeübt wird (vgl. Marco Donatsch, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl. 2014, § 20 N 50). 2. Das GS 1103, auf dem die Gartenwirtschaft vorgesehen ist, befindet sich in der Kernzone

Altstadt (KA) und in der Ortsbildschutzzone (OS) der Stadt Zug. Paragraf 36 der Bauordnung der Stadt Zug (BO) legt den Wohnanteil in der Altstadt auf mindestens 60 % fest. Nicht störende und mässig störende Betriebe sind in der KA ebenfalls zulässig. Gemäss § 36 BO ist die KA der Empfindlichkeitsstufe III zugewiesen. Im Übrigen verweist § 36 BO für die Bauweise auf das Altstadtreglement (AltstadtR). Dieses geht als Spezialregelung grundsätzlich den Bestimmungen der Bauordnung vor, wo es andere oder weitergehende Bestimmungen enthält. Umgekehrt gilt für die Altstadtzone die Bauordnung als ergänzendes Recht, soweit das AltstadtR keine abweichenden Vorschriften enthält und es dessen Zielsetzungen entspricht (§ 3 AltstadtR).

3. Lärmrechtliche Beurteilung

E. 2

Stadtrat von Zug

E. 3

Urteil V 2019 118 umgebauten Restaurant Taube auf dem GS 1109 dienen und vom 1. April bis 30. September geöffnet sein. Während dieser Betriebszeit sind gemäss der Baubewilligung folgende Öffnungszeiten vorgesehen: Montag bis Freitag jeweils von 11.30 Uhr bis 22.00 Uhr, Samstag von 12.00 Uhr bis 22.00 Uhr, Sonntag von 10.00 Uhr bis 21.00 Uhr. B. Am 23. Dezember 2019 liessen A. und B. C. _____ (fortan: Beschwerdeführer) Verwaltungsgerichtsbeschwerde einreichen und die Rechtsbegehren stellen, die Baubewilligung des Stadtrates von Zug vom 26. November 2019 sei aufzuheben; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegner. Zur Begründung ihrer Beschwerde machen die Beschwerdeführer einleitend geltend, es sei seit Jahren ortstypisch, dass in der Altstadt die publikumsorientierten Nutzungen den Hauptgassen zugewendet seien. Typischerweise seien die Wohnungen in den schmalen Häusern so angeordnet, dass die Schlafräume der jeweils ruhigen Seite zugewendet seien. Das mache es möglich, dass Wohnen, dem in der Altstadt Priorität zukomme (in der Kernzone A gilt ein Mindestwohnanteil von 60 %), und Freizeit – einigermassen – nebeneinander hergingen. Es treffe zwar zu, dass die Kernzone A der Lärmempfindlichkeitsstufe III zugeteilt sei. Dies möge für die eigentlichen Hauptgassen in der Altstadt korrekt sein. Für die Seeseite sei diese Lärmempfindlichkeitsstufe aber zu hoch. Hätten die Bewohner bislang Immissionen ab der Hauptgasse in Kauf nehmen müssen, seien sie damit nunmehr plötzlich auch auf der bislang ruhigen, dem Lärm abgewendeten Seite ihrer Häuser aus einer Gaststätte konfrontiert. Hinzu komme, dass beim Zu- und Weggang durch die schmalen Gassen ein normales Gespräch, erst recht ein Lachen, genüge, um die Nachtruhe zu stören. Rauchende Gäste hinterliessen zudem Rauchimmissionen, welche in den schmalen Durchgängen ihren Weg in die angrenzenden Wohnungen finden würden. Der angefochtene Beschluss des Stadtrates stelle fälschlicherweise alleine auf das Lärmgutachten ab, welches nur gerade den Lärm der geplanten Gastwirtschaft berücksichtige. Es sei aber generell, eben raumplanerisch zu fragen, ob es richtig und zulässig sei, ein – überwiegend – der Wohnnutzung dienendes Gebiet in der Weise mit zusätzlichem Lärm zu belasten, dass keine Seite der Wohnungen mehr dem Lärm abgewendet sei. Wieso im Lärmgutachten ohne weiteres von einem "mittleren" Gästeverhalten ausgegangen werden könne, sei nicht begründet. Die Vorinstanz gehe ohne weitere Begründung davon aus, dass kein "Biergarten" entstehe. Demgegenüber sei dem

E. 3.1

Die Beschwerdeführer bringen vor, es treffe zwar zu, dass die Kernzone A der Lärmempfindlichkeitsstufe III zugeteilt sei. Dies möge für die eigentlichen Hauptgassen in der Altstadt korrekt sein. Für die Seeseite sei diese Lärmempfindlichkeitsstufe aber zu

E. 3.2

Die lärmrechtliche Beurteilung richtet sich nach den bundesrechtlichen Vorgaben. Bei der geplanten Aussenwirtschaft handelt es sich um eine neue ortsfeste Anlage im Sinne von Art. 7 Abs. 7 des Umweltschutzgesetzes (USG; SR 814.01) und Art. 2 Abs. 1 der Lärmschutz-Verordnung (LSV; SR 814.41). Danach haben die durch die neue Anlage allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte der massgebenden Empfindlichkeitsstufe einzuhalten (Art. 25 Abs. 1 USG und Art. 7 Abs. 1 lit. b LSV). Gemäss Art. 43 Abs. 1 lit. c LSV sind in der Empfindlichkeitsstufe III mässig störende Betriebe zugelassen. Auch die BO Zug sieht vor, dass in der Altstadtzone (KA) mässig störende (sowie nicht störende) Betriebe zugelassen sind. Für Gaststätten und ähnliche Betriebe fehlen Belastungsgrenzwerte, wie sie in den Anhängen zur LSV für andere Lärmarten festgelegt sind. Fehlen Belastungsgrenzwerte, so beurteilt die Vollzugsbehörde die Lärmimmissionen nach Art. 15 USG, unter

E. 3.3

Der Stadtrat von Zug stützt sich bei seiner Beurteilung auf das von der Baugesuchstellerin in Auftrag gegebene Lärmgutachten des Ingenieurbüros G. _____ vom 30. April 2019 (Bg2-Beil. 13), was von den Parteien nicht bemängelt wird. Der Gutachter ermittelte und beurteilte darin die zukünftige Lärmbelastung gemäss Vollzugshilfe 8.10 des Cercle Bruit, Version 22. Dezember 2017. Ihm hatten folgende Informationen zur Verfügung gestanden: In der Aussenwirtschaft vor dem Haus zur Taube sind 36 Sitzplätze mit einer grossen und einer kleinen Servicestation vorgesehen. Öffnungszeiten (1. April – 30. September / Saison): Montag – Freitag: 11.30 – 22.00 Uhr, Samstag: 12.00 – 22.00 Uhr, Sonntag: 10.00 – 21.00 Uhr. Im Aussengarten wird keine Musik abgespielt. Der Situationsplan (Bg2-Beil. 2) ergab zudem bezüglich der Tische Folgendes: Im östlichen Bereich der Gartenwirtschaft 12 2er-Tische, wovon je 6 zu 4er- Tischen zusammengestellt werden sollen; im tiefer liegenden westlichen Bereich je 1 6er-, 4er- und 2er-Tisch. Gemäss der Vollzugshilfe 8.10 des Cercle Bruit erfolgt die Ermittlung des Lärms einer Terrasse mit Gästen und Bedienung (ohne Musikbeschallung) anhand folgender Kriterien:

E. 3.4

Als Erstes ist festzustellen, dass den Beschwerdeführern nicht gefolgt werden kann, wenn sie geltend machen, für die Seeseite der unteren Häuserzeile der Unter Altstadt sei die Empfindlichkeitsstufe III zu hoch. Die Empfindlichkeitsstufe III wurde für die gesamte Kernzone A rechtsgültig und allgemeingültig festgelegt. Die gegen die Nutzungsplanung möglichen Rechtsmittel gelten auch für die Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen. Das Gutachten basiert daher zu Recht auf der Empfindlichkeitsstufe III, welche bedeutet, dass in der entsprechenden Zone gemäss Art. 43 Abs. 1 lit. c LSV mässig störende Betriebe zugelassen sind. Aus der besonders ruhigen Exposition am westlichen Rand der Kernzone zum See hin können die Beschwerdeführer nicht im Vergleich zu anderen ebenfalls unterschiedlich von Lärm betroffenen Teilen von der ES III zugeordneten Gebieten in der Stadt einen zusätzlichen Anspruch auf Lärmschutz ableiten. Im Übrigen ist zu bemerken, dass in der unteren Häuserzeile der Unter Altstadt wohl nicht nur die Schlafräume mehrheitlich der Seeseite zugewendet sind, wie das die Beschwerdeführer zwar

verständlicherweise vorbringen. Solches trifft wohl vor allem auch auf die Wohnzimmer zu, von wo der herrliche Blick über den See genossen werden kann.

E. 3.5

Das Lärmgutachten des Ingenieurbüros G._____ ist in sich schlüssig und nachvollziehbar und überzeugt in sämtlichen beurteilten Punkten. Entgegen der Meinung

E. 3.6

Was jedoch nicht angeht, ist, dass die Baugesuchstellerin nun in dem vor Gericht beigebrachten aktualisierten Betriebskonzept im tiefer liegenden westlichen Bereich des Aussenrestaurants entgegen den im Baugesuch aufgeführten 6 2er-Tischen eine Lounge vorsieht. Der Stadtrat von Zug bewilligte die ursprünglich präsentierten Bauten und Anlagen sowie die Pläne und erklärte das Betriebskonzept vom 14. Mai 2019 als integrierenden Teil der Baubewilligung. Im Umgebungsplan vom 15. April 2019 ist keine Lounge vorgesehen. Eine solche ist denn vom Verwaltungsgericht auch nicht zu beurteilen, umso mehr als davon auszugehen ist, dass der Lärm in einer Lounge, an welcher in der Regel keine Speisen, sondern nur Getränke eingenommen werden, grösser sein würde, als wenn an 2er-Tischen konsumiert wird. Will die Baugesuchstellerin anstelle von Tischen im westlichen Bereich eine Lounge bewilligen lassen, hat sie ein entsprechendes neues Gesuch beim Stadtrat von Zug einzureichen.

E. 3.7

Mit ihrer Vernehmlassung und der damit verbundenen Einreichung des aktualisierten Betriebskonzepts stiftete die Baugesuchstellerin zudem Verwirrung bezüglich der Betriebszeiten. Der Stadtrat von Zug bewilligte die folgenden von der Baugesuchstellerin in ihrem Baugesuch bzw. im Betriebskonzept vom 14. Mai 2019 genannten und dem Lärmgutachten zugrunde gelegten Betriebszeiten: Montag bis Freitag jeweils von 11.30 Uhr bis 22.00 Uhr, Samstag von 12.00 Uhr bis 22.00 Uhr, Sonntag von 10.00 Uhr bis 21.00 Uhr. Dem mit der Vernehmlassung eingereichten Betriebskonzept sind nun folgende Öffnungszeiten des Restaurants zu entnehmen: Dienstag bis Donnerstag: 11.30 – 14.00 / 18.00 – 23.00 Uhr Freitag und Samstag: 11.30 – 15.00 / 18.00 – 23.30 Uhr Sonntag und Montag: geschlossen. In ihrer Duplik liess die Baugesuchstellerin dann diese Angaben korrigieren und darauf hinweisen, dass die Lokalität nur bis spätestens 22.00 Uhr geöffnet sein wird. Darauf und auf die vom Stadtrat von Zug bewilligten Öffnungszeiten ist die Baugesuchstellerin zu behaften. Die Baugesuchstellerin beabsichtigt im Übrigen offenbar, die Öffnungszeiten restriktiver (Restaurant geschlossen am Sonntag und Montag) als im Baugesuch angegeben umzusetzen, was ihr ohne weiteres erlaubt ist. Das würde den Beschwerdeführern entgegenkommen, und die Aussagen bzw. die Schlussfolgerungen des Lärmgutachtens lägen noch mehr auf der sicheren Seite.

E. 3.8

Die Beschwerdeführer bemängeln des Weiteren, dass der Gutachter die Ortsüblichkeit des strittigen Gartenrestaurants als gegeben erachtet hat (was dazu führt, dass bezüglich Betriebscharakteristik ein Abzug von einem Punkt [-1,0] erfolgen kann und der Belastungswert im Ergebnis unter 1 und somit zu allen in Frage stehenden Tageszeiten unter den Planungswert fällt). Die Unter Altstadt, so die Beschwerdeführer, zeichne sich dadurch aus, dass entlang der Hauptgasse je eine Häuserzeile aufgereiht sei. In der zwischen den beiden Häuserzeilen bestehenden Hauptgasse spiele sich das öffentliche Leben ab. Der westlich angrenzende Bereich zwischen den Häusern der unteren Zeile und

dem See zeichne sich demgegenüber seit Jahrzehnten dadurch aus, dass die Öffentlichkeit diesen Raum nur für ruhige Spaziergänge in der Altstadt in Anspruch nehme und typischerweise jedem Haus ein schmaler, privater Garten

E. 3.9

Als Zwischenresultat ergibt sich somit, dass die lärmrechtliche Beurteilung durch den Stadtrat von Zug nicht zu beanstanden ist. Er hat zu Recht festgestellt, dass das Immissionsniveau der geplanten Aussenwirtschaft keinen Wert erreicht, der die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden erheblich stört und somit die diesbezüglichen bundesrechtlichen Vorgaben eingehalten werden. 4. Beurteilung des Bauvorhabens gemäss Altstadtreglement

E. 4

Urteil V 2019 118 Betriebskonzept eine solche Bestätigung eben gerade nicht zu entnehmen. Das Gutachten gehe neben dem mittleren Gästeverhalten davon aus, dass die "Ortsüblichkeit" gegeben sei. Damit könne bei der Bewertung ein Punkt (-1,0) in Abzug gebracht werden. Es sei aber rechtlich nicht korrekt, dass der "Ort" für die Prüfung der Ortsüblichkeit pauschal mit der Zone gleichgesetzt werde. Die "Ortsüblichkeit" definiere sich im Einzelfall danach, was an dem in Frage stehenden Ort "herkömmlich normal" sei. Von Bedeutung sei, dass die typischen Gärten rund um das GS 1103, die sich innerhalb eines "langgezogenen U", welches durch die Gebäude darum herum gebildet werde, allesamt privat genutzt würden. Vor allem gebe es aber innerhalb dieses Ortes keine einzige offene Gaststätte. Wenn es an diesem Ort seit Jahrhunderten keine extensive öffentliche Nutzung, namentlich keine Gartenwirtschaften gegeben habe und gebe, könne nicht von einer "Ortsüblichkeit" ausgegangen werden. Damit entfalle der Planungswert für die Ortsüblichkeit, und der Planungswert werde bei weitem überschritten. Die Baubewilligung halte der lärmrechtlichen Prüfung nicht stand. Es möge tatsächlich so sein, dass die geplante bauliche Ausführung der Gartenwirtschaft den Aussenraum architektonisch nicht beeinträchtige, wie dies das Altstadtreglement verlange. Die Umnutzung eines von mehreren privaten Gärten in der Umgebung in eine öffentliche Gartenwirtschaft sei jedoch einschneidend für das Erscheinungsbild und die Struktur der Zuger Unter Altstadt. Die baulichen Massnahmen zusammen mit den beiden vorgesehenen Servicestationen und der Bestuhlung könnten nicht mehr als "Freiraum" erkannt werden, was das Altstadtreglement verletze. Die städtebauliche und architektonische Eigenart und Qualität an diesem Ort werde nicht mehr gewahrt. Die angefochtene Baubewilligung sei präjudizierend. Der Entscheid öffne Tür und Tor, um den ruhigen, teilweise privaten, teilweise öffentlichen Ort zu einer Partymeile verkommen zu lassen. Das aber entspreche nicht den Zielen und Ideen des Altstadtreglements. Das Betriebskonzept, welches der angefochtenen Baubewilligung zu Grunde liege, sei nicht detailliert genug. Es enthalte nur gerade Angaben über die Betriebsgrösse, den Standort der Servicestationen und die Öffnungszeiten. Über das Angebot, die Produktion und die Entsorgung sowie das Verkehrskonzept würden keine Aussagen gemacht. Es fehlten insbesondere Hinweise darauf, in welchem Bereich der Betrieb anzusiedeln sei (Gourmet-Restaurant, Biergarten etc.). Das Problem bestehe darin, dass ein Restaurantbetrieb (Restaurant Taube) bereits bewilligt worden sei, ohne dass eine öffentliche Ausschreibung erfolgt sei und nunmehr eine Gartenwirtschaft hinzukomme, obwohl die öffentlichen und nachbarlichen Interessen schon damals tangiert gewesen

E. 4.1

Das Altstadtreglement bezweckt den Erhalt der Zuger Altstadt in ihrem Erscheinungsbild, ihrer Struktur und ihrer Massstäblichkeit. Erhalten werden sollen insbesondere die historische Bausubstanz, die traditionelle Parzellenstruktur durch Brandmauern, die Dachlandschaft und die bestehenden Freiräume. Durch eine vielfältige und ausgewogene Nutzung von Wohnen und Arbeiten soll die Zuger Altstadt aufgewertet und belebt werden. Im Erdgeschoss werden publikumswirksame Nutzungen angestrebt (§ 1 AltstadtR). Gemäss § 4 AltstadtR (Einordnungsgebot) sind bauliche Massnahmen in der Altstadt so auszuführen, dass sie sich hinsichtlich Lage, Grösse und Gestaltung (Form, Materialisierung und Farbgebung) gut in die Umgebung einordnen. Zu berücksichtigen sind dabei insbesondere folgende Zielsetzungen: a) Wahrung bzw. Wiederherstellung der städtebaulichen und architektonischen Eigenart und Qualität der Altstadt; b) Wahrung der historischen Parzellenstruktur und der historischen Massstäblichkeit der Altstadt; c) Wahrung des historischen Erscheinungsbildes der Altstadt; d) Erhaltung der prägenden Bestandteile sowie der gestalteten Freiräume der Altstadt; e) Erzielen einer ästhetisch befriedigenden Gesamtwirkung. Bei baulichen Massnahmen ist zudem die in § 5 AltstadtR geregelte Substanzerhaltung zu berücksichtigen. § 10 Abs. 1 AltstadtR bestimmt, dass Vorgärten, Gebäudevorplätze und Innenhöfe altstadtgerecht zu gestalten und zu nutzen sind. Die Lage, das räumliche Angebot und die Baustruktur der Bauten und Anlagen bestimmen deren Nutzung. Nutzungs-änderungen müssen mit den Zielsetzungen des Altstadtreglements vereinbar

E. 4.2

Die Beschwerdeführer führen aus, es möge tatsächlich sein, dass die geplante bauliche Ausführung der Gartenwirtschaft den Aussenraum architektonisch nicht beeinträchtigt, wie dies der Stadtrat von Zug in seiner Baubewilligung schlussfolgert. Falsch sei indes die Feststellung, dass die Nutzung der Aussenfläche kein Aspekt der Einordnung sein soll. Gerade das Gegenteil sei der Fall. Die Umnutzung eines der typischen, die Unter Altstadt charakterisierenden, privaten, seeseitigen Gartens in eine öffentliche Gartenwirtschaft genüge den Anforderungen des Altstadtreglements nicht. Die Innenhofsituation mit den privaten Gartenanlagen, welche dem jeweils dahinter liegenden Altstadthaus zugeordnet seien, sei ein besonders typisches Merkmal der Zuger Unter Altstadt. Struktur und Erscheinungsbild seien durch die private Nutzung geprägt, indem die Gärten abgeschlossen und individuell gestaltet seien. Die Umnutzung eines solchen privaten Gartens in eine öffentliche Gartenwirtschaft sei einschneidend für das Erscheinungsbild und die Struktur. Die baulichen Massnahmen zusammen mit den beiden vorgesehenen Servicestationen und der Bestuhlung könnten nicht mehr als "Freiraum" erkannt werden. Die grundsätzlichen Ziele des Altstadtreglements gemäss § 1 seien verletzt. Ebenfalls würden § 4 Abs. 1 lit. a und d AltstadtR verletzt. Die beschriebene Vorgartensituation sei ein ausserordentlich wichtiges und typisches Merkmal der Unter Altstadt. Die angefochtene Baubewilligung öffne Tür und Tor, um den ruhigen, teilweise privaten, teilweise öffentlichen Ort zu einer Partymeile verkommen zu lassen.

E. 4.3

Dass die vorgesehene Nutzung des GS 1103 grundsätzlich zulässig ist, ist unbestritten. Das geht insbesondere aus § 12 Abs. 1 und Abs. 2 lit. b AltstadtR hervor, wonach Gastgewerbebetriebe als publikumsattraktive Nutzungsart im Erdgeschoss zulässig sind. Gerade § 12 AltstadtR (zusammen mit § 1 Abs. 3) zeigt zudem auf, dass der Gesetzgeber beim Erlass des AltstadtR u.a. eine Belebung der Altstadt durch

E. 5

Urteil V 2019 118 seien und es erst recht jetzt seien, wenn es darum gehe, einen Gesamtbetrieb mit Restaurant und Gartenwirtschaft zu beurteilen. Weiter sei es für die Beschwerdeführer nicht nachvollziehbar, wo beispielsweise Velos von Gästen abgestellt würden. Weder der Stadtrat noch das Betriebskonzept sprächen sich hierüber aus. Schliesslich sei die bundesrechtliche Ausnahmegewilligung nach Art. 41c Abs. 1 lit. a GSchV für die Unterschreitung der gesetzlichen Gewässerabstände zu Unrecht erteilt worden. Dem vom Amt für Raum und Verkehr beschriebenen Interesse (den See für Erholung, Freizeit und Sport attraktiv zu gestalten [was am besagten Ort bereits erfüllt sei]), stehe das öffentliche Interesse am Erhalt der Eigenart und Struktur der Altstadt entgegen. Dem öffentlichen Interesse stünden überdies private Interessen entgegen. Wie abermals erwähnt, bestehe bei einer überwiegenden Wohnnutzung ein Anspruch darauf, dass mindestens eine Hausseite dem Lärm abgewendet sei, wie dies seit Jahrzehnten oder Jahrhunderten der Fall sei. Eine Ausnahmegewilligung könne aber auch unter dem Aspekt von § 6 GewG, wonach die zuständigen Behörden Ausnahmen gewähren könnten, falls die Einhaltung des Gewässerabstandes im Einzelfall zu einer offensichtlich unzweckmässigen Lösung führen würde oder eine unbillige Härte bedeuten würde, nicht erteilt werden, weil keine dieser beiden Voraussetzungen gegeben sei. C. Den von ihnen verlangten Kostenvorschuss von Fr. 3'000.– bezahlten die Beschwerdeführer fristgerecht. D. Mit Vernehmlassung vom 17. Februar 2020 beantragte das Baudepartement der Stadt Zug namens des Stadtrats von Zug, die Beschwerde sei abzuweisen; unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführer. Richtigerweise sei im Lärmgutachten von einem mittleren Gästeverhalten ausgegangen worden, weil die streitgegenständliche Gartenwirtschaft mit Zweiertischen ausgestattet sei, welche aufgrund der Terrainabstufung nicht alle auf der gleichen Ebene lägen. In der Gartenwirtschaft würden auch Speisen eingenommen. Es sei nachvollziehbar, dass in normaler Lautstärke kommuniziert werde. In aller Regel sollten die Nutzer der Nachbartische die Gespräche nicht in voller Lautstärke mitbekommen. Der Betrachtungsperimeter der Beschwerdeführer greife zu kurz. Der rund 150 m lange, seeseitig gelegene Streifen zwischen den beiden Aussenwirtschaften San Marco und Badi Seeliken vermöge für sich allein keine Ortsüblichkeit zu definieren. Vielmehr scheine es angemessen, für die lärmrechtliche Beurteilung auch die Situation am Fischmarkt und an der Unter Altstadt miteinzubeziehen. Der Streifen entlang des Sees sei der Öffentlichkeit zugänglich und Gespräche im Vorbeigehen fänden bereits heute auch

E. 5.1

Die Beschwerdeführer bringen vor, das von der Baugesuchstellerin eingereichte Betriebskonzept enthalte nur gerade Angaben über die Betriebsgrösse, den Standort der Servicestationen und der Öffnungszeiten. Über das Angebot, die Produktion und die Entsorgung sowie das Verkehrskonzept würden keine Angaben gemacht. Es fehlten insbesondere Hinweise darauf, in welchem Bereich der Betrieb anzusiedeln sei (Gourmet-Restaurant, Biergarten etc.). Auch sprächen sich weder der Stadtrat noch das Betriebskonzept darüber aus, wo beispielsweise Velos von Gästen abgestellt würden. Das sei ungenügend, womit der Stadtrat mit seiner Baubewilligung Recht verletze.

E. 5.2

Das von der Baugesuchstellerin zusammen mit dem Baugesuch eingereichte Betriebskonzept Aussenwirtschaft vom 14. Mai 2019 (Bg2-Beil. 12) enthält Angaben zum Standort der Aussenwirtschaft, zur Anzahl Sitzplätze (36), den Hinweis auf eine grosse und

eine kleine Servicestation sowie die mit der Baubewilligung des Stadtrats von Zug verbindlich erklärten Öffnungszeiten des Aussengartens. Zudem kann dem Betriebskonzept entnommen werden, dass die Beleuchtung mittels Akkuleuchten auf den Tischen, welche das Licht nach unten gerichtet haben, erfolgt und im Aussengarten keine Musik abgespielt wird.

E. 5.3

Ein Betriebskonzept für Gaststätten dient vor allem der Beurteilung der Lärmsituation. Es ist festzustellen, dass die Angaben im Betriebskonzept vom 14. Mai 2019 und der Beizug der Baupläne es dem Gutachter ohne weiteres erlaubten, sein Lärmgutachten zu erstellen. Insbesondere die Pläne betreffend die Anordnung der Tische und Stühle zeigten auf, dass vorliegend weder ein Biergarten noch eine Bar geplant sind, sondern ein Speiserestaurant. Spätestens mit dem nachgereichten, ausführlichen Betriebskonzept (Bg1-Beil. 2) wurde dies eindeutig ersichtlich, wobei im Übrigen darauf hinzuweisen ist, dass es bezüglich der lärmrechtlichen Beurteilung unwesentlich ist, ob es sich um ein Gourmet-Restaurant handelt oder ob einfachere Gerichte angeboten werden, zumal die angebotenen Speisen über die Lärmentwicklung nur wenig aussagen. Ein Konzept für das Abstellen von Velos kann von der Baugesuchstellerin zudem nicht verlangt werden, umso mehr als es auch ein öffentliches Abstellkonzept für Velos für die Altstadt nicht gibt, und für den motorisierten Verkehr schon gar nicht, da der Betrieb der Baugesuchstellerin mit Motorfahrzeugen nicht erreicht werden kann. Auch die Produktion und die Entsorgung des Gastwirtschaftsbetriebes hat die Baubewilligungsbehörde nicht zu prüfen. Das (ergänzte) Betriebskonzept ist als genügend zu bezeichnen, und der Stadtrat von Zug hat weder Recht verletzt noch sein Ermessen überschritten, indem er sich darauf abgestützt hat. Darauf, dass das Betriebskonzept vom 14. Mai 2019 und der Umgebungsplan vom 15. April 2019 insoweit verbindlich sind, dass diese keine Lounge vorsehen und eine solche ohne zusätzliche Bewilligung durch den Stadtrat von Zug auch nicht zulässig ist, sowie dass von den im ursprünglichen Betriebskonzept genannten Betriebszeiten der Aussenwirtschaft nicht abgewichen werden darf, wurde schon weiter vorne (E. 3.6 f.) hingewiesen. 6. Beurteilung der Vorschriften betreffend Gewässerabstand

E. 6

Urteil V 2019 118 seeseitig statt. Die gutachterliche Annahme der Ortsüblichkeit sei weder aus lärmrechtlicher noch aus planungsrechtlicher Sicht zu beanstanden. Gemäss Altstadtreglement seien Gastgewerbebetriebe als publikumsattraktive Nutzungen im Erdgeschoss zulässig bzw. zonenkonform. Das Altstadtreglement führe weder hinsichtlich der zulässigen Nutzungsart noch hinsichtlich der Einordnung zu einer Konservierung bestehender Gartengestaltungen. Die streitgegenständliche Umnutzungsfläche sei als Aussenraum, welcher an einen öffentlich begehbaren Bereich anschliesse, einer gastgewerblichen Nutzung keineswegs abträglich. Die umstrittene gastgewerbliche Nutzung fördere vielmehr die Erlebbarkeit des Seeufers. Auch das Amt für Denkmalpflege und Archäologie habe dem Vorhaben zugestimmt. Die Altstadt von Zug verkomme nicht zur Partymeile, was sich allein schon anhand der Öffnungszeiten der umliegenden Lokale ergebe. Die lärmrechtlichen Vorgaben stünden einem dauerhaften Betrieb von Gartenwirtschaften bis spät in die Nacht entgegen. Was das Betriebskonzept betreffe, seien die Betriebszeiten und – in beschränktem Umfang – die Anordnung der Sitzgelegenheiten von Bedeutung. Weiteres prüfe die Baubewilligungsbehörde nicht. Ein Abstellkonzept für Velos gebe es für die Altstadt nicht. Ein entsprechendes städtisches Konzept für einen

einzelnen Betrieb zu verlangen, sei nicht statthaft. Die öffentlich zugängliche Gartenwirtschaft liege im Interesse der Öffentlichkeit und trage zum gesetzgeberischen Ziel der Belebung der Altstadt bei. E. In ihrer Vernehmlassung vom 4. März 2020 liess die Baugesuchstellerin beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werde, unter Kosten- und Entschädigungsfolge (inkl. MWST) zulasten der Beschwerdeführer. Sie liess ausführen, Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens sei einzig die Umnutzung und Umgestaltung des Gartenbereichs. Neue Bauten und/oder Anlagen würden keine erstellt. Dass dem Wohnen in der Altstadt Priorität zukomme, werde bestritten. Aus historischer Sicht zeichne sich die Altstadt dadurch aus, dass sie immer eine Mischnutzung gehabt habe. Dem Wohnen komme insbesondere in den Erdgeschossen gerade keine Priorität zu, verlange das Altstadtreglement doch eine publikumswirksame Nutzung. Auch sei den Beschwerdeführern nicht zuzustimmen, dass es ortstypisch sei, dass die publikumsorientierte Nutzung der Liegenschaften in der Altstadt den Hauptgassen zugewendet sei. Gerade beim Waschhaus, welches unmittelbar an die geplante Gartenwirtschaft grenze, fänden regelmässig Feste bis in die Nacht, wenn nicht sogar bis in die frühen Morgenstunden, statt. Generell werde die sonnige Seeuferseite insbesondere

E. 6.1

Die Beschwerdeführer machen geltend, die geplanten Bauten und Anlagen verletzen die gesetzlichen Gewässerabstände. Das Amt für Raum und Verkehr habe zu Unrecht eine Ausnahmegewilligung erteilt. Die Beschwerdeführer bestreiten das vom Amt für Raum und Verkehr zur Erteilung der Ausnahmegewilligung beschriebene öffentliche Interesse (den See für Erholung, Freizeit und Sport attraktiv zu gestalten; bessere Erlebbarkeit der Altstadt) an einer öffentlichen Gartenwirtschaft. Dem stehe das öffentliche Interesse am Erhalt der Eigenart und Struktur der Altstadt entgegen. Dem öffentlichen Interesse stünden überdies private Interessen entgegen. Ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Umnutzung eines privaten, für die Altstadtstruktur typischen Gartens in eine Gartenwirtschaft bestehe nicht. Eine Ausnahmegewilligung nach Bundesrecht sei zu Unrecht erteilt worden. Eine Ausnahmegewilligung könne aber auch unter dem Aspekt von § 6 GewG nicht erteilt werden. Es könne weder von einer "offensichtlich unzweckmässigen Lösung" noch von einer "besonderen Härte", wie dies § 6 GewG verlange, gesprochen werden.

E. 6.2

Grundlage für die Bemessung der Gewässerabstände bildet die revidierte Gewässerschutzverordnung des Bundes (GSchV; SR 814.201). Darin hat der Bund den Gewässerraum für Fliessgewässer und für stehende Gewässer sowie die Nutzung dieses Raumes definiert. Gleichzeitig hat er die Kantone verpflichtet, den Gewässerraum für die einzelnen Gewässer festzulegen. Solange die Kantone dieser Pflicht noch nicht nachgekommen sind, gelten die Übergangsbestimmungen der GSchV, welche am Zugersee einen Abstand von 20 m vorschreiben (Abs. 2 lit. c der Übergangsbestimmungen zur Änderung der GSchV vom 4. Mai 2011). Gemäss Art. 41c Abs. 1 lit. a GSchV dürfen im Gewässerraum nur standortgebundene, im öffentlichen Interesse liegende Anlagen wie Fuss- und Wanderwege, Flusskraftwerke oder Brücken erstellt werden. Sofern keine überwiegenden Interessen entgegenstehen, kann die Behörde ausserdem die Erstellung zonenkonformer Anlagen in dicht überbauten Gebieten bewilligen. Neben dem bundesrechtlichen Abstand von 20 m schreibt auch das kantonale Gesetz für Bauten und Anlagen einen Gewässerabstand vor. Der kantonale Gewässerabstand beträgt 12 m (§ 23

Abs. 2 des Gesetzes über die Gewässer, GewG; BGS 731.1) und ist ebenfalls anwendbar. Nachfolgend ist deshalb auch zu prüfen, ob das Amt für Raum und Verkehr zu Recht festgestellt hat, dass im vorliegenden Fall auch vom kantonalen Gewässerabstand abgewichen werden kann. Gemäss § 6 GewG kann die zuständige Behörde Ausnahmen für die Unterschreitung des kantonalen Gewässerabstands

E. 6.3

Die betreffende Parzelle liegt vollständig innerhalb des bundesrechtlichen Gewässerabstands und weitgehend innerhalb des kantonalrechtlichen Gewässerabstands. Der untere Sitzplatz soll sich dem Seeufer auf 2,5 m, der obere Sitzplatz auf 8 m annähern, während die Servicestation in einem Abstand von 5 m und das Aussenbuffet in einem solchen von 15 m zum Ufer vorgesehen sind.

E. 6.4

Das Amt für Raum und Verkehr erteilte die (bundesrechtliche) Ausnahmegewilligung, weil es sich bei der Zuger Altstadt um dicht überbautes Gebiet handle und die Erstellung einer Aussenwirtschaft in der Kernzone A zonenkonform sei. Es nahm zudem eine Abwägung der privaten und öffentlichen Interessen vor und kam zum Schluss, dass für die Neugestaltung des GS 1103 als Aussenwirtschaft sowohl im Sinne von Art. 41c Abs. 1 lit. a GSchV als auch im Sinne von § 6 GewG eine Ausnahme zur Unterschreitung des Gewässerabstands gewährt werden könne. Die Verweigerung der Ausnahmegewilligung sei im vorliegenden Einzelfall als unzweckmässige Lösung zu qualifizieren. Das GS 1103 liege gemäss Zonenplan in der Kernzone und sei gemäss kantonalem Richtplan einem Erholungsschwerpunkt zugewiesen. Im EG der Liegenschaft an der Unter Altstadt 26 werde bereits ein Gastronomiebetrieb geführt. An der Schaffung von Freizeitangeboten im innerstädtischen Uferbereich bestehe ein öffentliches Interesse. Die projektierten Massnahmen seien zurückhaltend und beeinträchtigten keine öffentlichen Interessen. Insbesondere stehe das Bauvorhaben mit den Interessen der Denkmalpflege im Einklang.

E. 6.5

Mit dem Amt für Raum und Verkehr und entgegen der Ansicht der Baugesuchstellerin ist festzustellen, dass die projektierten baulichen Massnahmen als Bauten und Anlagen zu qualifizieren sind. Die Unterschreitung des Gewässerabstands ist somit nur mit Ausnahmegewilligungen gemäss Art. 41c Abs. 1 lit. a GSchV und § 6 GewG möglich. In Bezug auf die bundesrechtliche Ausnahmegewilligung ist unbestritten, dass es sich bei der Zuger Altstadt um ein dicht bebautes Gebiet handelt. Ebenso unbestritten ist, dass Gartenwirtschaften in der Kernzone A der Stadt Zug grundsätzlich zonenkonform sind. Zu prüfen bleibt somit für die bundesrechtliche Ausnahmegewilligung, ob dem Vorhaben der Baugesuchstellerin überwiegende Interessen entgegenstehen. Dabei ist festzustellen, dass in diesem Zusammenhang grundsätzlich öffentliche Interessen, die für ein Projekt sprechen, nicht erforderlich sind. Insbesondere müssen keine die privaten

E. 6.6

Das Amt für Raum und Verkehr erteilte auch die kantonalrechtliche Ausnahmegewilligung gemäss § 6 GewG und begründete dies damit, die Verweigerung der Ausnahmegewilligung würde zu einer unzweckmässigen Lösung führen. Das Gericht stimmt dem zu. Die Nachfrage nach gastronomischen Angeboten in der Zuger Altstadt mit Bezug zum See ist gross, und mit dem Altstadtreglement sollen publikumsattraktive Nutzungen angestrebt werden, worunter u.a. Gastwirtschaftsbetriebe fallen (§ 12 Abs. 2 lit. b AltstadtR). Ein

Gartenrestaurant im Uferabschnitt der Altstadt in unmittelbarer Nähe zum See entspricht einem Bedürfnis der Allgemeinheit. Wenn nun in

E. 7

Urteil V 2019 118 während den Sommermonaten – die für die vorliegend streitige Gartenwirtschaft einzig relevant seien – von vielen Leuten aufgesucht. Im vorliegenden Fall müsse die geplante Aussenwirtschaft ein Lärmimmissionsniveau einhalten, welches nach richterlicher Beurteilung keinen Wert erreiche, der die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden störe (Art. 15 USG). Das von der Baugesuchstellerin beigebrachte Lärmgutachten zeige schlüssig auf, dass die geplante Aussenwirtschaft die bundesrechtlichen Vorgaben einhalte. Die Lärmempfindlichkeitsstufen seien im kommunalen Nutzungsplan rechtsgültig und allgemeinverbindlich festgelegt worden, weshalb von vornherein kein Diskussionsanlass über die Lärmempfindlichkeitsstufe bestehe. Ausserdem passe die Empfindlichkeitsstufe III, welche mässig störende Betriebe zulasse und insbesondere auf Wohn- und Gewerbezone (Mischzone) zugeschnitten sei, beispielhaft auf Verhältnisse, wie sie in der Unteren Altstadt vorlägen. Mit der Beibringung des aktualisierten Betriebskonzepts lasse sich nun festhalten, dass ein Restaurant auf einem gastronomisch hohen Niveau eröffnet werden solle. Die Befürchtung der Beschwerdeführer, es könne ein "Biergarten" entstehen, werde sich demnach nicht bewahrheiten. Man könne das Gästeverhalten sogar ohne weiteres als "leise" einstufen. Die dem Lärmgutachten beigelegte Tabelle zeige auf, dass die Planungsrichtwerte weder tagsüber noch abends oder nachts überschritten würden. Eine Gartenwirtschaft sei in der Zuger Altstadt klarerweise als ortsüblich zu qualifizieren. Auch mit der geplanten Umnutzung werde der Garten nicht öffentlich, sondern er sei immer noch halbprivat. Eine öffentliche oder "extensive" Nutzung werde es auch in Zukunft keine geben. Es bestehe ein erhebliches öffentliches Interesse der Bevölkerung an der Nutzung und dem Zugang zu den Seeufern, welche nicht nur Privaten zur Verfügung stehen sollten. Mit Rücksicht auf dieses erhebliche öffentliche Interesse an der Anlage wäre das Projekt auch zu bewilligen, wenn lediglich die Immissionsrichtwerte eingehalten würden. Nebst dem Erhalt der Zuger Altstadt in ihrem Erscheinungsbild, ihrer Struktur und ihrer Massstäblichkeit und nebst der Erhaltung der historischen Bausubstanz und der traditionellen Parzellenstruktur bezwecke das Altstadtreglement vor allem auch eine vielfältige und ausgewogene Nutzung von Wohnen und Arbeiten sowie eine Belebung durch publikumsattraktive Nutzungen, insbesondere in den Erdgeschossen. Das Projekt sei mit Blick auf dieses Ziel als sehr positiv zu werten. Da keine baulichen Massnahmen geplant seien, stelle sich die Frage der Einordnung gar nicht. Die Nutzung der Aussenflächen bilde keinen Aspekt der Einordnung. Selbst wenn: die geplante Umnutzung füge sich bestens ein. Diese Nutzung widerspreche in keiner Weise der historischen

E. 8

Urteil V 2019 118 Mischnutzung der Altstadt, sondern verbessere ganz im Gegenteil die heutige Situation. Der Ansicht der Beschwerdeführer, dass die Struktur und das Erscheinungsbild der Westseite der unteren Häuserzeile der Unteren Altstadt durch private Nutzung geprägt seien, könne so nicht zugestimmt werden, da diese Seite schon heute durch die Öffentlichkeit rege genutzt werde. Auch wenn man heute von einer privaten Nutzung ausgehen würde, werde die Nutzung der Gärten auch in Zukunft bzw. nach Realisierung der geplanten Umnutzung nicht öffentlich sein. Die städtebauliche und architektonische Eigenart der Altstadt würde nicht verloren gehen. Mit dem ausführlichen Betriebskonzept sollten die noch offenen Fragen der Beschwerdeführer beantwortet sein. Es

sei im Übrigen üblich, dass ein Betriebskonzept nachträglich präzisiert werde, sobald der Betreiber feststehe. Da keine baulichen Massnahmen getroffen werden sollen, wäre das Einholen einer kantonalen Ausnahmegewilligung für die Unterschreitung des Gewässerabstands gar nicht erforderlich gewesen. Nichtsdestotrotz seien die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung nach Bundesrecht gegeben, da es sich bei der Zuger Altstadt um ein dicht bebautes Gebiet handle, die Gartenwirtschaft in der Kernzone A zonenkonform sei und für das Vorhaben klar das Interesse der Öffentlichkeit an einem erleichterten Zugang zum Seeufer spreche. Auch wären die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung nach kantonalem Recht gegeben. Die Auffassung des Amtes für Raum und Verkehr, wonach die Verweigerung einer Ausnahmegewilligung unzweckmässig wäre, sei zutreffend. Die Abweisung des Gesuchs würde aber auch eine unbillige Härte für die Baugesuchsteller bedeuten, weshalb die Ausnahmegewilligung zu erteilen wäre. F. Auch das Amt für Raum und Verkehr beantragte in seiner Vernehmlassung vom 4. März 2020 die Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführer gingen fälschlicherweise davon aus, dass es für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung im Sinne von Art. 41c Abs. 1 (2. Satz) GSchV eines öffentlichen Interesses bedürfe. Vielmehr sei im dicht überbauten Gebiet lediglich zu zeigen, dass keine überwiegenden Interessen gegen die Erteilung der Ausnahmegewilligung sprächen. Diesen Nachweis habe das Amt für Raum und Verkehr in seinem Entscheid vom 15. Oktober 2019 erbracht. Es habe eine Interessenabwägung vorgenommen. Eine Verweigerung der Ausnahmegewilligung nach kantonalem Recht würde dazu führen, dass im kantonalrechtlichen 12 m-Abstand keine bauliche Veränderung stattfinden dürfte, lediglich in einer ca. 5 m breiten Zone. Es sei

E. 8.1

Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die unterliegenden Beschwerdeführer gemäss § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG kostenpflichtig. Die Spruchgebühr wird auf Fr. 3'000.– festgesetzt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

E. 8.2

Im Rechtsmittelverfahren ist der ganz oder teilweise obsiegenden Partei zulasten der unterliegenden Partei eine Parteientschädigung nach Massgabe ihres Obsiegens zuzusprechen (§ 28 Abs. 2 VRG). Der anwaltlich vertretenen Baugesuchstellerin wird zulasten der Beschwerdeführer eine Parteientschädigung von Fr. 3'300.– (inkl. MWST und Barauslagen) zugesprochen. Den ebenfalls obsiegenden Beschwerdegegnern 2 und 3 ist

E. 9

Urteil V 2019 118 offensichtlich, dass dies für die geplante Nutzung nicht ausreiche. Komme hinzu, dass mit einer Verweigerung des Gartenrestaurantbetriebs für den See und sein Ufer nichts gewonnen werden könne. Das Ufer im Bereich der Zuger Altstadt sei hart verbaut. Eine Renaturierung sei hier schon aus Gründen des Ortsbildschutzes ausgeschlossen. Mit den baulichen Veränderungen werde nicht stärker vom geltenden Recht abgewichen, als dies bereits mit der heutigen stark verbauten Situation der Fall sei. G. Am 2. Juni 2020 liessen die Beschwerdeführer replizieren, und am 30. Juni 2020 liess die Baugesuchstellerin eine Duplik einreichen. Am 3. bzw. 6. Juli 2020 duplizierten das Amt für Raum und Verkehr des Kantons Zug bzw. das Baudepartment der Stadt Zug. Auf die Ausführungen in diesen Rechtsschriften ist – soweit erforderlich – in den Erwägungen einzugehen. Das Verwaltungsgericht erwägt: 1.

E. 10

Urteil V 2019 118 schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der Baubewilligung. Sie sind daher zur Beschwerdeerhebung berechtigt (§ 62 VRG). Die Beschwerde wurde fristgerecht eingereicht und entspricht den übrigen formellen Voraussetzungen, weshalb sie vom Verwaltungsgericht zu prüfen ist. Nebst Rechtsverletzungen unterliegt auch die unrichtige Handhabung des Ermessens der gerichtlichen Beurteilung (§ 63 Abs. 3 VRG). Die Beurteilung erfolgt auf dem Zirkulationsweg gemäss § 29 der Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichtes (GO VG; BGS 162.11).

E. 11

Urteil V 2019 118 hoch. Hätten die Bewohner bislang Immissionen ab der Hauptgasse in Kauf nehmen müssen, seien sie damit nunmehr plötzlich auch auf der bislang ruhigen, dem Lärm abgewendeten Seite ihrer Häuser aus einer Gaststätte konfrontiert. Hinzu komme, dass beim Zu- und Weggang durch die schmalen Gassen ein normales Gespräch, erst recht ein Lachen, genüge, um die Nachtruhe zu stören. Der angefochtene Beschluss des Stadtrates stelle fälschlicherweise alleine auf das Lärmgutachten ab. Wieso ohne weiteres von einem "mittleren" Gästeverhalten ausgegangen werden könne, sei nicht begründet. Die Vorinstanz gehe ohne weitere Begründung davon aus, dass kein "Biergarten" entstehe. Demgegenüber sei dem Betriebskonzept eine solche Bestätigung eben gerade nicht zu entnehmen. Das Gutachten gehe neben dem mittleren Gästeverhalten davon aus, dass die "Ortsüblichkeit" gegeben sei. Damit könne bei der Bewertung ein Punkt (-1,0) in Abzug gebracht werden. Es sei aber rechtlich nicht korrekt, dass der "Ort" für die Prüfung der Ortsüblichkeit pauschal mit der Zone gleichgesetzt werde. Die "Ortsüblichkeit" definiere sich im Einzelfall danach, was an dem in Frage stehenden Ort "herkömmlich normal" sei. Von Bedeutung sei, dass die typischen Gärten rund um das GS 1103, die sich innerhalb eines "langgezogenen U", welches durch die Gebäude darum herum gebildet werde, allesamt privat genutzt würden. Vor allem gebe es aber innerhalb dieses Ortes keine einzige offene Gaststätte. Wenn es an diesem Ort seit Jahrhunderten keine extensive öffentliche Nutzung, namentlich keine Gartenwirtschaften gegeben habe und gebe, könne nicht von einer "Ortsüblichkeit" ausgegangen werden. Damit entfalle der Planungswert für die Ortsüblichkeit, und der Planungswert werde bei weitem überschritten. Die Baubewilligung halte der lärmrechtlichen Prüfung nicht stand.

E. 12

Urteil V 2019 118 Berücksichtigung auch der Art. 19 und 23 USG (Art. 40 Abs. 3 LSV). Nach Art. 15 USG sind die Immissionsgrenzwerte für Lärm so festzulegen, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören (BGE 137 II 30 E. 3.3). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist eine Einzelfallbeurteilung vorzunehmen, wobei der Charakter des Lärms, Zeitpunkt und Häufigkeit seines Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit bzw. Lärmvorbelastung zu berücksichtigen sind. Dabei ist nicht auf das subjektive Lärmempfinden einzelner Personen abzustellen, sondern eine objektivierte Betrachtung unter Berücksichtigung von Personen mit erhöhter Empfindlichkeit (Art. 13 Abs. 2 USG) vorzunehmen (BGE 133 II 292 E. 3.3). Fachlich abgestützte private Richtlinien, wie namentlich die von der Vereinigung kantonaler Lärmschutzfachleute (Cercle Bruit) herausgegebene Vollzugshilfe zur Ermittlung und Beurteilung der Lärmbelastung im Zusammenhang mit dem Betrieb öffentlicher Lokale können als Entscheidungshilfe für eine derartige objektivierte Betrachtung berücksichtigt werden (Vollzugshilfe vom 10. März 1999 [vollständig überarbeitet am 22. Dezember 2017]; BGer

1C_293/2017 vom 9. März 2018 E. 3.1.2). Im vorliegenden Fall muss die geplante Aussenwirtschaft demnach ein Immissionsniveau einhalten, welches keinen Wert erreicht, der die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden erheblich stört (Art. 15 USG).

E. 13

Urteil V 2019 118 – Betriebszeit: Tag, Abend, Nacht – Anzahl Aussenplätze und Grösse der Terrasse – Position des Empfangspunktes in Bezug zur Terrasse – Gästeverhalten – Ausbreitung des Lärms in Funktion der örtlichen Gegebenheiten – Eventuelle Hinderniswirkung zwischen Terrasse und Empfangsort – Empfindlichkeitsstufe am Empfangsort – Hintergrundgeräusch – Ortsüblichkeit – Saisonalität – Betriebszeiten Gemäss dem Gutachter liegt der exponierteste Empfangspunkt in der unmittelbar benachbarten Liegenschaft Unter Altstadt 24. Die grösste Lärmbelastung sei im südlichsten Fenster im 1. Obergeschoss (Wohnnutzung) zu erwarten. Der Gutachter ging bei der Auslastung der geplanten Aussenwirtschaft vom Standardwert von 75 % aus. Er meinte, das Gästeverhalten dürfte mehrheitlich "leise" sein. Als Beispiel für die Kategorie "leise" werde in der Vollzugshilfe aufgeführt: "z.B. Gartenrestaurant zum Einnehmen von Speisen; Gartencafé". Andererseits gelte das Gästeverhalten bei "Unterhaltung in normaler Lautstärke" und bei "häufigen Serviergeräuschen" gemäss Vollzugshilfe bereits als "mittel". Da, so der Gutachter, die Eingabe eines Durchschnittes dieser beiden Klassen, welcher die Sachlage im vorliegenden Fall am besten beschreiben würde, nicht möglich sei, erfolge die Beurteilung mit dem Gästeverhalten "mittel". Dieses Vorgehen liege deutlich auf der sicheren Seite. Die neue Aussenwirtschaft sei aus dem 1. Obergeschoss des untersuchten Empfangspunktes Unter Altstadt 24 grossmehrheitlich frei einsehbar. Eine teilweise Abschirmung des tiefer liegenden, seeseitigen Teils werde vernachlässigt (sichere Seite für die Beurteilung). Auch beim Hintergrundgeräusch sei keine eindeutige Klassierung möglich. Zwar seien mit den Aussenwirtschaften Casino, Hecht und Fischmarkt bereits bestehende Gastronomiebetriebe vorhanden (Klassierung "mittel"). Andererseits weise die nähere Umgebung der geplanten Aussenwirtschaft keine relevanten Lärmquellen auf (Klassierung "leise"). Die Beurteilung erfolge daher für das Hintergrundgeräusch mit "leise". Auch dieser Ansatz liege auf der sicheren Seite. Die geplante Aussenwirtschaft Taube liege in der Kernzone. Mehrere bestehende Gastronomiebetriebe lägen in weniger als 150 m Entfernung. Die Ortsüblichkeit werde als "gegeben" eingesetzt. Am Abend sei nicht auszuschliessen, dass die Verabschiedung der Gäste und das Abräumen (analog zu Serviergeräuschen) in Einzelfällen bis kurz nach

E. 14

Urteil V 2019 118 22 Uhr erfolgten. Modellmässig werde daher auch für die Nacht eine Viertelstunde Betriebszeit mit normalem Gästeverhalten eingesetzt (auch dieser Ansatz liege auf der sicheren Seite). Damit kam der Gutachter zu folgenden Ergebnissen:

E. 15

Urteil V 2019 118 Unter Altstadt 1. OG Tag (7–19 Uhr) Abend (19–22 Uhr) Nacht (22–7 Uhr) Ergebnis 0.00 0.84 0.94 Beurteilung Höchstens geringfügig störend (< Planungswert) Höchstens geringfügig störend (< Planungswert) Höchstens geringfügig störend (< Planungswert) Dabei entspricht 1 dem Planungswert, 2 dem Immissionsgrenzwert und 3 dem Alarmwert. Der Gutachter führte zusammenfassend aus, gemäss Excel-Berechnung liege die Belastung im Zeitraum Abend und Nacht knapp unter dem Planungswert. Der Zahlenwert von 0.00 für den Zeitraum Tag entspreche einer Unterschreitung des

Planungswertes um mindestens 5 dB(A). Der Gutachter stellte daher fest, der Planungswert sei beim exponiertesten Punkt in der Nachbarschaft in allen Zeiträumen unterschritten, womit die lärmrechtlichen Vorgaben in der Umgebung der geplanten Aussenwirtschaft überall eingehalten seien.

E. 16

Urteil V 2019 118 der Beschwerdeführer ist der Gutachter zu Recht von einem "mittleren", nicht von einem "lauten" Gästeverhalten ausgegangen. Spätestens das von der Baugesuchstellerin mit ihrer Vernehmlassung eingereichte ergänzte Betriebskonzept (Bg1-Beil. 2) zeigt auf, dass von den Gästen im neuen Gartenrestaurant tatsächlich primär Speisen auf einem gastronomisch hohen Niveau eingenommen werden sollen. Es handelt sich somit eindeutig um ein Speiserestaurant. Nur ausnahmsweise soll es möglich sein, nur Getränke zu konsumieren. Die Befürchtung der Beschwerdeführer, dass hier ein Biergarten oder eine Bar mit entsprechend höherer Lärmbelastung ("lautes" Gästeverhalten) entsteht, ist unbegründet und würde den Vorgaben der ES III auch nicht mehr genügen. Wenn der Gutachter von einem "mittleren" Gästeverhalten ausgeht, ist er zudem deutlich auf der sicheren Seite. Er hätte das Gästeverhalten durchaus auch als "leise" bezeichnen können, wie das in der Vollzugshilfe des Cercle Bruit zum Beispiel für "Gartenrestaurant zum Einnehmen von Speisen, Gartencafé" vorgesehen ist. Der Gutachter entschied sich einzig deshalb nicht dafür, weil gemäss der Vollzugshilfe das Gästeverhalten bei "Unterhaltung in normaler Lautstärke" und bei "häufigen Serviergeräuschen" bereits als "mittel" gilt und bei der Beurteilung keine Mittellösung gewählt werden kann. Auch bei der Beurteilung des Hintergrundgeräusches (z.B. Verkehrslärm, andere Gastronomiebetriebe) liegt der Ansatz des Gutachters mit der Klassierung "leise" auf der sicheren Seite, obwohl in der Umgebung Aussenwirtschaften vorhanden sind. Und schliesslich wurde für die Verabschiedung der Gäste und das Abräumen nach 22 Uhr eine Viertelstunde Betriebszeit mit normalem Gästeverhalten eingesetzt, ohne dass das zwingend notwendig gewesen wäre, und trotzdem können auch unter diesen Voraussetzungen die lärmrechtlichen Vorgaben in der Umgebung der geplanten Aussenwirtschaft überall eingehalten werden.

E. 17

Urteil V 2019 118

E. 18

Urteil V 2019 118 zugeordnet sei. Es sei rechtlich nicht korrekt, dass der "Ort" für die Prüfung der Ortsüblichkeit pauschal mit der Zone gleichgesetzt werde. Die "Ortsüblichkeit" definiere sich im Einzelfall danach, was an dem in Frage kommenden Ort "herkömmlich normal" sei. Es sei auf die herkömmliche Benutzungsweise abzustellen. Die Westseite der Unter Altstadt sei durch eine praktisch geschlossene Häuserzeile im Osten, mit zwei schmalen Durchgängen, dem See im Westen und den Richtung Westen "hervorgezogenen" Bauten auf GS 1115 (Assek.-Nr. 33a) im Süden und auf GS 1085 (Assek.-Nr. 86a) im Norden begrenzt. Die städtebauliche Anordnung entspreche einem langgezogenen U, innerhalb dem die schmalen Privatgärten aufgereiht seien. In der Mitte sei ein grosses Bootshaus platziert. Diese beschriebenen Begrenzungen bildeten den Ort, den es zu beurteilen gelte. Von Bedeutung sei nun, dass an diesem Ort, das heisse innerhalb des "langgezogenen U", die typischen Gärten allesamt privat genutzt würden. Vor allem gebe es innerhalb dieses Ortes keine einzige offene Gartenwirtschaft. Die "Hechtländi" bestehe am nördlichen Ende des Ortes und sei durch eine hohe Grenzmauer vom beschriebenen Ort

abgetrennt. Wenn es an diesem Ort seit Jahrhunderten keine extensive öffentliche Nutzung, namentlich keine Gartenwirtschaften, gegeben habe und gebe, könne nicht von einer "Ortsüblichkeit" ausgegangen werden. Dazu ist Folgendes zu erwägen: Der Vorwurf der Beschwerdeführer, der Gutachter habe im vorliegenden Fall den Ort, an dem die Aussenwirtschaft geplant ist, für die Prüfung der Ortsüblichkeit pauschal mit der Zone gleichgesetzt, ist unberechtigt. Er stellte nur – aber immerhin – fest, dass in weniger als 150 m Entfernung mit den Aussenwirtschaften von Casino, Hecht (San Marco) und Fischmarkt bereits bestehende Gastronomiebetriebe vorhanden sind, womit die Ortsüblichkeit gegeben sei. Tatsächlich liegt die Aussenwirtschaft des Restaurants Hecht bzw. San Marco sogar nur 85 m, des Restaurants Fischmarkt nur 100 m und des Restaurants Casino nur 110 m vom Ort, an dem die Baugesuchstellerin ihr Gartenrestaurant plant, entfernt, was schon fast als benachbart zu bezeichnen ist, auch wenn zu diesen Betrieben keine direkten Sichtbeziehungen bestehen. Immerhin hat die Altstadt einen Durchmesser von rund 350 m, was aufzeigt, dass der Gutachter im vorliegenden Fall die Ortsüblichkeit konkret in Bezug auf die Verhältnisse in der näheren Umgebung des Projekts und nicht nur im Zusammenhang mit der ganzen Altstadtzone beurteilt hat. Mit anderen Worten hat er die Ortsüblichkeit nicht einfach deshalb bejaht, weil in der Zuger Altstadt bereits Aussenwirtschaften vorhanden sind, ansonsten er im Übrigen auch auf diejenigen auf dem Landsgemeindeplatz hingewiesen hätte. Die Auslegung der Ortsüblichkeit durch die Beschwerdeführer erweist sich als auf einen zu kleinen Raum bezogen. Der knapp 150 m

E. 19

Urteil V 2019 118 lange, seeseitig gelegene Streifen zwischen der seeseitigen Häuserzeile der Unter Altstadt und den Bauten auf den GS 1115 und 1085 vermag keine separate Ortsüblichkeit zu generieren. Im Lärmgutachten wurde daher zu Recht die Ortsüblichkeit angenommen und gestützt darauf ein Abzug von 1,0 vorgenommen.

E. 20

Urteil V 2019 118 sein und insbesondere der historischen Lage, dem räumlichen Angebot und der Baustruktur entsprechen (§ 11 AltstadtR). Gemäss § 12 Abs. 1 AltstadtR werden für Erdgeschoss Nutzungsänderungen in der Regel nur bewilligt, wenn damit publikumsattraktive Nutzungen ermöglicht werden. Als publikumsattraktiv gelten gemäss § 12 Abs. 2 AltstadtR insbesondere folgende Nutzungsarten: a) Verkaufsgeschäfte; b) Gastwirtschaftsbetriebe; c) Dienstleistungsbetriebe und Verwaltungsstellen; d) Kleingewerbe; e) kunsthandwerkliche Betriebe.

E. 21

Urteil V 2019 118 publikumsattraktive Erdgeschossnutzungen im Auge hatte. Nach Ansicht des Gerichts überhöhen die Beschwerdeführer die Bedeutung der privaten Gärten der Unter Altstadt für das Erscheinungsbild, die Struktur und die Identität der Zuger Altstadt unverhältnismässig. Der breiten Bevölkerung würden diese Gärten wohl eher auf den hinteren Ranglistenplätzen in den Sinn kommen, wenn sie danach gefragt würde, was die Eigenart, das Erscheinungsbild und die Qualität der Zuger Altstadt ausmacht. Vielmehr denkt man bei dieser Frage primär an andere Merkmale, wie z.B. die Bauweise, Architektur, Substanz und Struktur der Gebäude, die Gestaltung der Strassen, Gassen, Wege und Plätze sowie den Zugang zum Seeufer. Die geplante Umwandlung eines privaten, unmittelbar zu einer traditionellen Gastwirtschaft zugehörigen Gartens in eine Aussenwirtschaft mit halbprivater Nutzung in der vorgesehenen Art stellt keinen Eingriff in

das historische Erscheinungsbild und die Struktur der Altstadt dar und gefährdet keine bestehenden Freiräume. Die Qualität und die Eigenart der Altstadt bleiben gewahrt. Von einem präjudizierenden Entscheid im Blick auf eine drohende Partymeile kann keine Rede sein. Die von der Baugesuchstellerin vorgesehenen schlichten baulichen Massnahmen in hochwertiger Materialisierung (Natursteinplatten und -mauern, Rundkies-Chaussierung, Gräserbeet, Eibenhecke, Zierkirsche, filigranes Staketengeländer, Möblierung mit Zweiertischen) führen zu der vom Altstadtreglement verlangten ästhetisch befriedigenden Gesamtwirkung. Auch das Amt für Denkmalpflege und Archäologie hat im Rahmen des kantonalen Gesamtentscheids vom 15. Oktober 2019 dem Vorhaben zugestimmt (Bg2-Beil. 3). Es stellte fest, die Intervention orientiere sich in der Gestaltung und Materialisierung am Bestand und bleibe schlicht. Das Gericht kann beim vorliegenden Projekt in keinem Punkt einen Verstoß gegen das Altstadtreglement erkennen. Im Gegenteil: Das Vorhaben entspricht einem wichtigen Ziel des Altstadtreglements, nämlich im Erdgeschoss publikumsattraktive Nutzungen zu erreichen und die Altstadt zu beleben (§ 1 Abs. 3 und § 12 AltstadtR). 5. Betriebskonzept

E. 22

Urteil V 2019 118

E. 23

Urteil V 2019 118

E. 24

Urteil V 2019 118 gewähren, wenn die Einhaltung der Vorschriften im Einzelfall zu einer unzumutbaren Lösung führt oder eine unbillige Härte bedeuten würde.

E. 25

Urteil V 2019 118 Interessen überwiegenden öffentlichen Interessen vorliegen. Es genügt, wenn öffentliche Interessen, die dem Vorhaben entgegenstehen, fehlen. Im vorliegenden Fall sind keine solchen zu erkennen und werden von den Beschwerdeführern mit Ausnahme ihrer Behauptung, dass man die Wohnnutzung in der Altstadt durch Aufhebung der einzigen Rückzugsmöglichkeit unattraktiv mache und sich der Wohnanteil auf lange Sicht verringern werde, auch nicht vorgebracht. Im Gegenteil: Gemäss Richtplaneintrag L 8.3.1 sind der Kanton und die Gemeinden angehalten, im Siedlungsgebiet die Anliegen zu unterstützen, den See für Erholung, Freizeit und Sport attraktiv zu gestalten. Wie weiter oben bereits ausgeführt, fördert das Altstadtreglement der Stadt Zug zudem publikumsattraktive Nutzungen, u.a. mit Gastwirtschaftsbetrieben, im Erdgeschoss der Häuser der Altstadt. Diesen Anliegen entspricht das vorliegende Projekt. Auch Interessen des Hochwasserschutzes stehen dem Bauvorhaben nicht entgegen. Das untere Niveau der Gastwirtschaft liegt auf 416,20 m.ü.M. und damit rund 2,6 m über dem Mittelwasserstand des Zugersees. Dass die vorgesehene Aussenwirtschaft die Eigenart und Struktur der Altstadt nicht beeinträchtigt, wurde in Erwägung 4 abgehandelt. Es wird auch keine Ufervegetation gerodet. Das Gericht teilt zudem die Ansicht des Amts für Raum und Verkehr, dass die Angst der Beschwerdeführer unbegründet ist, dass durch die Belebung der Altstadt die Wohnattraktivität schwinden werde und der Wohnanteil von 60 % künftig nicht mehr erreicht werden könne. Es wird weiterhin genügend Vorteile für Wohnen in der Altstadt geben. Dass dem Vorhaben auch keine überwiegenden privaten Interessen entgegenstehen, wurde in Erwägung 3 ausgeführt, wo festgestellt wurde, dass das Lärmimmissionsniveau der in der Empfindlichkeitsstufe III geplanten Aussenwirtschaft

keinen Wert erreicht, der die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden erheblich stört. Damit sind alle Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung nach Art. 41c Abs. 1 lit. a GSchV erfüllt, und es ist nicht zu bemängeln, dass das Amt für Raum und Verkehr eine solche erteilt hat.

E. 26

Urteil V 2019 118 der unteren Häuserreihe der Unter Altstadt mit dem Restaurant Taube bereits ein Gastwirtschaftsbetrieb besteht, dieser über ein Grundstück mit Seeanstoss verfügt und die Verantwortlichen beabsichtigen, dieses Grundstück zu einem Aussenrestaurant umzugestalten, ist es unter den gegebenen Umständen nur sinnvoll, dies zuzulassen. Ohne Erteilung der entsprechenden Ausnahmegewilligung wäre dies aber ausgeschlossen bzw. die Einhaltung der Abstandsvorschriften gemäss GewG würde im vorliegenden Fall zu einer offensichtlich unzweckmässigen Lösung führen, weil die sehr kleine, für eine Aussenterrasse noch zur Verfügung stehende Fläche für die geplante Nutzung nicht ausreicht. Kommt hinzu, dass mit einer Verhinderung des Gartenrestaurants für den See und sein Ufer nichts gewonnen werden könnte. Das Ufer im Bereich der Zuger Altstadt ist hart verbaut. Eine Restaurierung ist hier schon aus Gründen des Ortsbildschutzes ausgeschlossen. Im Bereich des GS 1103 besteht die Ufermauer, dahinter ein öffentlicher Weg, anschliessend eine 1,5 m hohe Stützmauer sowie leicht zurückversetzt eine Sockelmauer. Mit dem Bauvorhaben werden die dahinter liegenden Oberflächenbeläge angepasst, ein Treppenabgang erstellt, bestehende Geländer angepasst sowie Mobiliar für den Restaurationsbetrieb aufgestellt. Mit diesen baulichen Massnahmen wird nicht stärker vom geltenden Recht abgewichen, als dies bereits mit der heutigen stark verbauten Situation der Fall ist. Das Amt für Raum und Verkehr hat somit auch die kantonale Ausnahmegewilligung zu Recht erteilt. 7. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Baubewilligung des Stadtrats von Zug vom 26. November 2019 und der kantonale Gesamtentscheid vom 15. Oktober 2019 nicht zu beanstanden sind. Auf den beantragten Augenschein und die Einholung eines weiteren Gutachtens kann verzichtet werden. Die dagegen eingereichte Beschwerde erweist sich als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist. 8.

E. 27

Urteil V 2019 118 keine Parteientschädigung zuzusprechen, da sie in ihrem amtlichen Wirkungskreis tätig sind und keine Gründe für ein Abweichen von der in § 28 Abs. 2a VRG genannten Regel erkennbar sind. Demnach erkennt das Verwaltungsgericht: