



URTEILSSAMMLUNG (US)

INSTANZ: BUNDESGERICHT

URTEIL: 1C\_572/2022

URTEILSDATUM: 02.11.2023

ZUSAMMENGEFASST IN: URTEILSSAMMLUNG ESPACESUISSE NR. 6814

# EspaceSuisse

Verband für Raumplanung

Association pour l'aménagement du territoire

Associazione per la pianificazione del territorio

Associazioni per la pianificazione del territorio

URTEIL BGER 1C\_572/2022

## ORTSBILDSCHUTZZONE

Eine neue Überbauung in der Gartenstadt Zug, die im ISOS mit Schutzziel A erfasst ist, wird zugelassen. Für die Gartenstadt wurde eine Ortsbildschutzzone ausgeschieden und es wurden Einzelobjekte bzw. -gebäude unter Schutz gestellt bzw. inventarisiert. Die vom Bauvorhaben und damit vom Abbruch betroffenen Gebäude der späteren Bauetappen gehören jedoch nicht zu den inventarisierten Bauten in der Gartenstadt Zug.

Une nouvelle construction dans la cité-jardin de Zoug, qui figure à l'ISOS avec l'objectif de protection A, est autorisée. Une zone de protection du site a été délimitée pour la cité-jardin et des objets ou bâtiments individuels ont été mis sous protection ou inventoriés. Les bâtiments concernés par le projet et donc par la démolition ne font toutefois pas partie des bâtiments inventoriés dans la cité-jardin de Zoug, car ils proviennent d'étapes de construction ultérieures.

Viene autorizzata la costruzione di un nuovo complesso edilizio nella città-giardino di Zugo, iscritta nell'ISOS con un obiettivo di salvaguardia A. Per la città-giardino è stata delimitata una zona di protezione dell'insediamento e singoli oggetti ed edifici sono stati posti sotto tutela o inventariati. Tuttavia, gli edifici interessati dal progetto di costruzione e quindi dalla demolizione nelle fasi successive non rientrano tra gli edifici inventariati nella città-giardino di Zugo.

## ORTSBILDSCHUTZZONE

### Zusammenfassung aus: Urteilssammlung EspaceSuisse Nr. 6814

E. 3: Die Beschwerdeführerin rügt zunächst, die erteilte Baubewilligung widerspreche den Schutzzielen des ISOS.

E. 3.1: Die Stadt Zug ist seit dem 1. Juni 2000 im ISOS aufgenommen. Erfasst ist unter anderem die Gartenstadt Zug als «intensiv durchgrüntes und planmässig angelegtes Arbeiterquartier», das zwischen 1919-1955 etappenweise ausgebaut wurde. Der Gartenstadt Zug wurde das höchste Erhaltungsziel A (Erhalten der Substanz) zugewiesen. Nach der Vorinstanz gehören die gemäss Bauvorhaben abzubrechenden Gebäude der vierten (1945-1954) und fünften (1956-1960) Bauetappe an und sind nicht im kantonalen Inventar der Denkmalpflege inventarisiert.

E. 3.1.4: Bei der streitigen Baubewilligung für die Arealbebauung im Baugebiet handelt es sich nicht um eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG. Damit besteht grundsätzlich weder eine Pflicht der Bauherrschaft zur Berücksichtigung des ISOS gestützt auf Art. 6 NHG noch die Notwendigkeit einer Begutachtung durch die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (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) darstellt, 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.

E. 3.1.5: Die aktuell gültige Bauordnung der Stadt Zug samt Zonenplan wurde vom Grossen Gemeinderat am 7. April 2009 beschlossen und vom Regierungsrat am 22. Juni 2010 genehmigt. Mit diesem Zonenplan wurde für das Gebiet der Gartenstadt Zug eine Ortsbildschutzzone erlassen. Zusätzlich wurden – wie die Vorinstanz verbindlich festgestellt hat – in der Gartenstadt Einzelobjekte bzw. -gebäude unter Schutz gestellt bzw. inventarisiert; die vom vorliegenden Bauvorhaben und damit vom Abbruch betroffenen Gebäude gehören nicht zu den inventarisierten Bauten in der Gartenstadt Zug. Das strittige Baugesuch datiert vom 19. Dezember 2018. Das Bauvorhaben erging somit lange vor Ablauf der für die Planbeständigkeit grundsätzlich einschlägigen 15 Jahre.

E. 3.1.6: Eine akzessorische Überprüfung der

kommunalen Nutzungsplanung scheidet vorliegend aus. Das Interesse an der Planbeständigkeit überwiegt dasjenige an der akzessorischen Überprüfung. Es muss deshalb auch nicht darüber entschieden werden, ob die Schutzziele des ISOS, insbesondere das Erhaltungsziel A, in der Nutzungsplanung genügend umgesetzt bzw. berücksichtigt worden sind. Mit der Festsetzung einer Ortsbildschutzzone und der Inventarisierung von Einzelobjekten liegt jedenfalls keine Situation vor, in der die ISOS-Schutzziele geradezu missachtet werden.

E. 3.2: Soweit die Beschwerdeführerin eine ungenügende Interessenabwägung im Baubewilligungsverfahren geltend macht, zeigt sie nicht auf, inwieweit eine von der Vorinstanz vorgenommene Interessenabwägung – soweit eine solche vom anwendbaren Recht im Baubewilligungsverfahren überhaupt verlangt wird – im Ergebnis willkürlich sein soll bzw. welche unbestimmten Rechtsbegriffe von dieser willkürlich ausgelegt worden sein sollen.

E. 4: Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, vor der Bewilligung des Abbruchs von Gebäuden der Gartenstadt Zug wäre zwingend eine Schutzabklärung erforderlich gewesen; dies ergebe sich insbesondere aus Art. 2 des Übereinkommens vom 3. Oktober 1985 zum Schutz des baugeschichtlichen Erbes in Europa (sog. Granada-Übereinkommen; SR 0.440.4).

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung richten sich die Bestimmungen des Granada-Übereinkommens nicht an die rechtsanwendenden Behörden, sondern es handelt sich um Gesetzgebungsaufträge, weshalb eine kantonale Verfügung im Einzelfall - wie vorliegend die kommunale Baubewilligung - nicht unmittelbar wegen Verletzung des Granada-Übereinkommens angefochten werden kann.

Die Beschwerdeführerin vermag im Übrigen nicht darzutun, inwiefern die unterlassene Inventarisierung der abzubrechenden Häuser die Schutzziele des ISOS augenscheinlich missachten soll. Die Vorinstanz durfte gestützt auf die schlüssigen Ausführungen des Amtes für Denkmalpflege und Archäologie im kantonalen Gesamtentscheid willkürfrei zum Schluss kommen, einem Abbruch und Neubau stünden aus denkmalpflegerischer Sicht keine grundsätzlichen Vorbehalte entgegen.

E. 5: Die Rügen, dass das kantonale Recht willkürlich angewendet worden sein soll und der kantonale Richtplan nicht berücksichtigt wurde, werden nicht hinreichend begründet.

Die Beschwerde wird abgewiesen

## URTEIL IM ORIGINAL

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

vom 12. September 2022 (V 2021 58).

**1C\_572/2022**

**Urteil vom 2. November 2023**

### I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Kneubühler, Präsident,  
Bundesrichter Haag, Müller,  
Gerichtsschreiberin Dillier.

Verfahrensbeteiligte

A. \_\_\_\_\_,

Beschwerdeführerin,  
vertreten durch Herrn Dr. Meinrad Huser,

*gegen*

1. Versicherung B. \_\_\_\_\_,  
2. Baugenossenschaft C. \_\_\_\_\_,  
Beschwerdegegnerinnen,  
beide vertreten durch Rechtsanwalt Peter Niederberger,

Stadtrat von Zug,  
Stadthaus am Kolinplatz, Gubelstrasse 22,  
Postfach, 6301 Zug,

handelnd durch das Baudepartement der Stadt Zug,  
Stadthaus, Gubelstrasse 22, Postfach, 6301 Zug,

Regierungsrat des Kantons Zug,  
Regierungsgebäude, Seestrasse 2, Postfach, 6301 Zug,  
handelnd durch die Baudirektion des Kantons Zug,  
Aabachstrasse 5, Postfach, 6301 Zug.

Gegenstand

Baubewilligung,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts  
des Kantons Zug, Verwaltungsrechtliche Kammer,

### Sachverhalt:

#### A.

Die Grundstücke Nrn. 2756, 2810, 2011, 2884, 2885, 2926 und 2968, alle GB Zug, im Eigentum der Versicherung B. \_\_\_\_\_ und das Grundstück Nr. 321, GB Zug, im Eigentum der Baugenossenschaft C. \_\_\_\_\_ liegen im Gebiet der Gartenstadt Zug entlang der Herti- und Aabachstrasse. Nach Durchführung eines Projektwettbewerbs reichten die beiden Grundeigentümerinnen am 19. Dezember 2018 ein Baugesuch ein für den Abbruch von Mehrfamilienhäusern an der Aabachstrasse und an der Hertistrasse sowie den Neubau der Arealbebauung Gartenstadt mit sechs Mehrfamilienhäusern, 13 Reihen-Einfamilienhäusern, vier Velounterständen, einem Gemeinschaftsraum, einer Heizzentrale und zwei Autoeinstellhallen mit 94 Tiefgaragen-Parkplätzen. Die Arealbebauung befindet sich in der Ortsbildschutzzone und im Umgebungsschutz schützenswerter und geschützter Baudenkmäler. Zudem ist das Gebiet der Gartenstadt Zug im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) eingetragen.

Nachdem die kantonalen Fachstellen dem Bauvorhaben mit Gesamtentscheid vom 12. Februar 2019 zugestimmt haben, erteilte der Stadtrat von Zug mit Beschluss vom 19. Mai 2020 die Baubewilligung für die Arealbebauung. Gleichzeitig wies er die dagegen erhobenen Einsprachen ab, soweit er darauf eintrat.

#### B.

Dagegen reichte A. \_\_\_\_\_ Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat des Kantons Zug ein. Nach Durchführung eines Augenscheins wies dieser das Rechtsmittel mit Entscheid vom 6. Juli 2021 ab.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zug wies die dagegen erhobene Beschwerde von A. \_\_\_\_\_ mit Urteil vom 12. September 2022 ebenfalls ab.

#### C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht vom 31. Oktober 2022 beantragt A. \_\_\_\_\_, das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 12. September 2022 und die Baubewilligung vom 19. Mai 2020 seien aufzuheben und es sei ein Planungsverfahren für die Überbauung über die projektbezogene Fläche unter Einbezug der Vorgaben des ISOS durchzuführen. Eventualiter sei die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen, um die Interessenlage für das Bauprojekt unter Einbezug der Vorgaben des ISOS umfassend abzuklären. In prozessualer Hinsicht verlangt die Beschwerdeführerin die Erteilung der aufschiebenden Wirkung, ein Abbruchverbot unter Androhung der Ungehorsamsstrafe gemäss Art. 292 StGB sowie die Einholung eines Gutachtens der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) und/oder der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD).

Mit Präsidialverfügung vom 21. November 2022 hat das Bundesgericht der Beschwerde antragsgemäss aufschiebende Wirkung zuerkannt.

Die Versicherung B. \_\_\_\_\_, die Baugenossenschaft C. \_\_\_\_\_ und das Verwaltungsgericht beantragen die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Die Baudirektion des Kantons Zug ersucht im Namen des Regierungsrates um Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführerin hält in ihrer Replik an ihren Anträgen fest. Die weiteren Verfahrensbeteiligten haben sich nicht mehr vernehmen lassen.

## Erwägungen:

### 1.

**1.1.** Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid im Bereich des öffentlichen Baurechts. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (vgl. Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 sowie Art. 90 BGG); ein Ausnahmegrund gemäss Art. 83 BGG ist nicht gegeben. Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist als unterlegene Partei und unmittelbare Nachbarin der von der Arealbebauung betroffenen Grundstücke vom angefochtenen Entscheid besonders betroffen und damit zur Beschwerde legitimiert (vgl. Art. 89 Abs. 1 BGG).

**1.2.** Die Beschwerde ist nur im Rahmen des Streitgegenstands zulässig. Dieser wird durch den Gegenstand des angefochtenen Entscheids und durch die Parteibegehren bestimmt ([BGE 133 II 181](#) E. 3.3); neue Anträge, die den Streitgegenstand ausweiten, sind vor Bundesgericht unzulässig (Art. 99 Abs. 2 BGG; Urteil 1C\_100/2021 vom 14. Februar 2023 E. 2.3.1 mit Hinweis).

Der erstmals vor Bundesgericht gestellte Antrag auf Durchführung eines Planungsverfahrens erweist sich als neues, über den Streitgegenstand hinausgehendes Begehren im Sinne von Art. 99 Abs. 2 BGG, weshalb darauf nicht einzugehen ist. Auch die diesbezüglich neu vorgebrachten Rügen betreffend die Missachtung der allgemeinen Planungspflicht nach Art. 2 Abs. 1 RPG sind unbeachtlich, da sie ausserhalb des Streitgegenstands liegen.

Ebenfalls nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sind die Einwände der Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit der Festsetzung des Baulinienplans Hertistrasse, welche in einem separaten Verfahren behandelt wurde. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zug hat dieses Verfahren mit Urteil vom 12. September 2022 (V 2022 59) abgeschlossen, das unterdessen unangefochten in Rechtskraft erwachsen ist. Damit kann auch die im vorinstanzlichen Verfahren noch umstrittene Frage, ob eine Koordination zwischen den beiden Verfahren bzw. eine Vereinigung erforderlich gewesen wäre, offenbleiben.

**1.3.** Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist

unter dem genannten Vorbehalt und dem Vorbehalt der nachfolgenden Erwägungen einzutreten.

### 2.

**2.1.** Die Beschwerdeführerin rügt neben der Verletzung von Bundesrecht (vgl. Art. 95 lit. a BGG) auch die Verletzung von kantonalem Recht (zum kantonalen Recht vgl. E. 5 hiernach). Ob ein Entscheid kantonales Recht verletzt, prüft das Bundesgericht grundsätzlich nur auf Willkür hin und nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet worden ist (Art. 95 BGG i.V.m. Art. 9 BV und Art. 106 Abs. 2 BGG). Willkürlich ist ein Entscheid, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist. Dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht ([BGE 141 I 70](#) E. 2.2; Urteil 1C\_53/2019 vom 3. Juni 2020 E. 1.2; je mit Hinweisen).

**2.2.** Das Bundesgericht legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG), es sei denn, dieser ist offensichtlich unrichtig oder beruht auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG (vgl. Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG). Für eine Kritik am festgestellten Sachverhalt gilt das strenge Rügeprinzip von Art. 106 Abs. 2 BGG ([BGE 140 III 264](#) E. 2.3 mit Hinweisen). Neue Tatsachen und Beweismittel dürfen nur soweit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG), was in der Beschwerde näher darzulegen ist.

### 3.

Die Beschwerdeführerin rügt zunächst, die erteilte Baubewilligung widerspreche den Schutzziele des ISOS. Zum einen seien diese in der Nutzungsplanung der Stadt Zug nicht bzw. ungenügend umgesetzt worden (vgl. E. 3.1 hiernach) und zum anderen habe im Baubewilligungsverfahren betreffend Arealbebauung keine genügende Interessenabwägung stattgefunden (vgl. E. 3.2 hiernach).

**3.1.** Die Stadt Zug ist seit dem 1. Juni 2000 im ISOS aufgenommen. Erfasst ist unter anderem die Gartenstadt Zug als "intensiv durchgrüntes und planmässig angelegtes Arbeiterquartier", das zwischen 1919-1955 etappenweise ausgebaut wurde. Der Gartenstadt Zug wurde das höchste Erhaltungsziel A (Erhalten der Substanz) zugewiesen. Nach der verbindlichen und insoweit unbestrittenen Feststellung der Vorinstanz gehören die gemäss Bauvorhaben abzubrechenden Gebäude der vierten (1945-1954) und fünften (1956-1960) Bauetappe an und sind nicht im kantonalen Inventar der Denkmalpflege inventarisiert.

**3.1.1.** 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) wirdargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Diese Schutzbestimmung gilt indes, wie Art. 6 Abs. 2 NHG festhält, lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 2 NHG) in unmittelbarer Weise. Soweit (wie vorliegend) keine Bundesaufgabe in Frage steht, wird der Schutz von Ortsbildern vorab durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet ([BGE 135 II 209](#) E. 2.1; Urteile 1C\_643/2020 vom 7. Januar 2022 E. 3.2; 1C\_53/2019 vom 3. Juni 2020; je 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 (vgl. [BGE 135 II 209](#) E. 2.1; Urteile 1C\_643/2020 vom 7. Januar 2022 E. 3.2; 1C\_488/2015 vom 24. August 2016 E. 4.3).

**3.1.2.** 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 namentlich die Konzepte und Sachpläne des Bundes (Art. 6 Abs. 4 RPG). Dazu zählen 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 Beurteilungsspielraum (vgl. 1C\_488/2015 vom 24. August 2016 E. 4.5.5). Erst eine solchermassen ausgestaltete Nutzungsplanung ist auch für die Eigentümerinnen und Eigentümer verbindlich, und erst wenn diese grundeigentümergehörigen Festlegungen erfolgt sind, finden diese im Baubewilligungsverfahren Anwendung ([BGE 135 II 209](#) E. 2.1; Urteile 1C\_643/2020 vom 7. Januar 2022 E. 3.3; 1C\_488/2015 vom 24. August 2016 E. 4.5.3 und 4.5.5).

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\_643/2020 vom 7. Januar 2022 E.3.3).

**3.1.3.** Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung werden Nutzungspläne prozessual wie Verfügungen behandelt. Sie müssen bei ihrem Erlass angefochten werden, ansonsten sie im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG rechtsbeständig werden, und können, anders als Normen, im Baubewilligungsverfahren nicht mehr vorfrageweise überprüft werden. Davon gibt es indessen verschiedene Ausnahmen. Das ist insbesondere der Fall, wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse oder die gesetzlichen Voraussetzungen oder rechtlichen Verhältnisse 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 gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG überwiegt (vgl. [BGE 145 II 83](#) E. 5.1; [144 II 41](#) E. 5.2; Urteil 1C\_643/2020 vom 7. Januar 2022 E. 3.4; je mit Hinweisen). Diese Rechtslage gilt auch, wenn das ISOS in der Nutzungsplanung keine oder nur ungenügende Berücksichtigung gefunden hat (vgl. [BGE 135 II 209](#) E. 5.1; Urteil 1C\_643/2020 vom 7. Januar 2022 E. 3.4; je mit Hinweisen). Diesfalls ist eine akzessorische Überprüfung der Nutzungsplanung ebenfalls nur dann zulässig, wenn sich die tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse seit der Planfestsetzung in einer Weise verändert haben, die den Plan als nicht mehr rechtmässig erscheinen lassen, weshalb kein überwiegendes Interesse an seiner Aufrechterhaltung besteht. Es müssen dabei regelmässig verschiedene Umstände zusammentreffen, die für eine vorfrageweise Überprüfung sprechen, damit eine solche verlangt werden kann; andernfalls ist sie ausgeschlossen (vgl. [BGE 135 II 209](#) E. 5.1; Urteil 1C\_643/2020 vom 7. Januar 2022 E. 3.4 mit Hinweisen).

**3.1.4.** Bei der vorliegend streitigen Baubewilligung für die Arealbebauung im Baugebiet handelt es sich nicht um eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG. Damit besteht grundsätzlich weder eine Pflicht der Bauherrschaft zur Berücksichtigung des ISOS gestützt auf Art. 6 NHG noch die Notwendigkeit einer Begutachtung durch die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) gemäss Art. 7 Abs. 2 NHG (vgl. Urteil 1C\_643/2020 vom 7. Januar 2022 E. 3.5). Auch eine fakultative Begutachtung nach Art. 8 NHG kommt mangels Erfüllung einer Bundesaufgabe nicht in Frage (vgl. JÖRG LEIMBACHER, in: Keller/Zufferey/Fahländer [Hrsg.], Kommentar NHG, 2. Aufl. 2019, N. 2 zu Art. 8 NHG). Insoweit kann die Beschwerdeführerin aus dem von ihr zitierten [BGE 136 II 214](#), in welchem es um die Erfüllung einer Bundesaufgabe ging, nichts zu ihren Gunsten ableiten. 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) darstellt, 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 (Urteile 1C\_753/2021 vom 24. Januar 2023 E. 8.4; 1C\_398/2015 vom 9. August 2016 E. 3.2; je mit Hinweis). Der erstmals vor Bundesgericht gestellte Verfahrens Antrag auf Einholung eines Gutachtens der

ENHK und/oder der EDK erweist sich als unbegründet und ist deshalb abzuweisen. Vor diesem Hintergrund kann offenbleiben, ob der in diesem Zusammenhang erhobene Einwand der Beschwerdeführerin, wonach der Stadtplaner, die stellvertretende Stadtarchitektin und die kantonale Denkmalpflegerin fachlich nicht unabhängig gewesen seien, unter novenrechtlichen Gesichtspunkten (Art. 99 Abs. 1 BGG) überhaupt zulässig bzw. mit dem Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) vereinbar gewesen wäre.

**3.1.5.** Die aktuell gültige Bauordnung der Stadt Zug samt Zonenplan wurde vom Grossen Gemeinderat am 7. April 2009 beschlossen und vom Regierungsrat am 22. Juni 2010 genehmigt. Mit diesem Zonenplan wurde für das Gebiet der Gartenstadt Zug eine Ortsbildschutzzone erlassen. Zusätzlich wurden - wie die Vorinstanz verbindlich festgestellt hat - in der Gartenstadt Einzelobjekte bzw. -gebäude unter Schutz gestellt bzw. inventarisiert; die vom vorliegenden Bauvorhaben und damit vom Abbruch betroffenen Gebäude gehören nicht zu den inventarisierten Bauten in der Gartenstadt Zug. Die Vorinstanz hielt dazu zutreffend fest, Massnahmen wie die Unterschutzstellung oder Inventarisierung von Einzelobjekten sowie der Erlass einer Ortsbildschutzzone seien typische Elemente zur Umsetzung des ISOS. Zudem habe die Stadt Zug das Gestaltungshandbuch Ortsbildschutzzone Gartenstadt Zug (nachfolgend: Gestaltungshandbuch Gartenstadt) erstellt, welches dazu beitrage, das attraktive Wohnquartier mit seinem typischen Ortsbild zu erhalten, weiterzuentwickeln und bestehende Defizite zu beheben.

Das strittige Baugesuch datiert vom 19. Dezember 2018. Das Bauvorhaben erging somit lange vor Ablauf der für die Planbeständigkeit grundsätzlich einschlägigen 15 Jahre. 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 weder hinreichend dargetan noch ersichtlich. Nicht zu überzeugen vermag das Vorbringen der Beschwerdeführerin, 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 (u.a. Urteil 1C\_276/2015 vom 29. April 2016) 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. 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 der Beschwerdeführerin auch nicht aus dem Urteil 1C\_459/2020 vom 27. Oktober 2022 abgeleitet werden, in dem keine akzessorische Überprüfung der Nutzungsplanung in einem Baubewilligungsverfahren zur

Diskussion stand, sondern die Nutzungsplanung selbst Verfahrensgegenstand bildete.

**3.1.6.** Nach dem Gesagten scheidet somit eine akzessorische Überprüfung der kommunalen Nutzungsplanung vorliegend aus. Das Interesse an der Planbeständigkeit überwiegt dasjenige an der akzessorischen Überprüfung. Es muss deshalb auch nicht darüber entschieden werden, ob die Schutzziele des ISOS, insbesondere das Erhaltungsziel A, in der Nutzungsplanung genügend umgesetzt bzw. berücksichtigt worden sind. Mit der Festsetzung einer Ortsbildschutzzone und der Inventarisierung von Einzelobjekten liegt jedenfalls keine Situation vor, in der die ISOS-Schutzziele geradezu missachtet werden (vgl. Urteile 1C\_498/2020 vom 3. November 2021 E. 1.7; 1C\_488/2015 vom 24. August 2016 E. 4.5.5).

**3.2.** Soweit die Beschwerdeführerin eine ungenügende Interessenabwägung im Baubewilligungsverfahren geltend macht, ist Folgendes festzuhalten: Steht (wie vorliegend) keine Erfüllung einer Bundesaufgabe in Frage, sind die Schutzziele des ISOS nur mittelbar über die kommunale Nutzungsplanung, nicht aber unmittelbar im Baubewilligungsverfahren von Bedeutung, zumal - wie soeben dargelegt - keine Situation vorliegt, in welcher die kommunale Nutzungsplanung die Schutzziele des ISOS geradezu missachtet (vgl. Urteile 1C\_498/2020 vom 3. November 2021 E. 1.7; 1C\_488/2015 vom 24. August 2016 E. 4.5.5).

Die vom ISOS verkörperten öffentlichen Interessen sind zwar auch bei der Auslegung unbestimmter Begriffe des Baurechts sowie bei im Einzelfall erforderlichen Interessenabwägungen zu berücksichtigen; dies gilt namentlich bei der Anwendung von ästhetischen Generalklauseln (vgl. z.B. Urteile 1C\_265/2022 vom 24. April 2023 E. 2.2; 1C\_635/2018 vom 31. März 2020 E. 3.2; 1C\_334/2020 vom 27. Juli 2021 E. 4.4). Dabei handelt es sich aber um die Anwendung von kantonalem bzw. kommunalem Recht, welche das Bundesgericht grundsätzlich nur unter Willkürgesichtspunkten überprüfen kann. Es gelten das Rügeprinzip gemäss Art. 106 Abs. 2 BGG und die damit einhergehenden qualifizierten Begründungsanforderungen (Urteil 1C\_265/2022 vom 24. April 2023 E. 2.2 mit Hinweisen; vgl. E. 2.1 hiervor). Diesen Anforderungen genügt die vorliegende Beschwerdeschrift nicht. Die Beschwerdeführerin begnügt sich mit dem pauschalen Vorbringen, im Baubewilligungsverfahren und den nachfolgenden Rechtsmittelverfahren seien die Interessen gemäss ISOS, insbesondere das Interesse an der Substanzerhaltung, nicht in die umfassende Interessenabwägung miteinbezogen worden. Sie zeigt indessen nicht auf, inwieweit eine von der Vorinstanz vorgenommene Interessenabwägung - soweit eine solche vom anwendbaren Recht im Baubewilligungsverfahren überhaupt verlangt wird - im Ergebnis willkürlich sein soll bzw. welche unbestimmten Rechtsbegriffe von dieser willkürlich ausgelegt worden sein sollen (zu den Rügen der willkürlichen Anwendung kantonalen Rechts vgl. E. 5 hiernach).

#### 4.

Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, vor der Bewilligung des Abbruchs von Gebäuden der Gartenstadt Zug wäre zwingend eine Schutzabklärung erforderlich gewesen; dies ergebe sich insbesondere aus Art. 2 des Übereinkommens vom 3. Oktober 1985 zum Schutz des baugeschichtlichen Erbes in Europa (sog. Granada-Übereinkommen; SR 0.440.4).

**4.1.** Soweit die Beschwerdeführerin das Erfordernis einer Schutzabklärung aus Art. 2 Granada-Übereinkommen ableiten will, kann ihr nicht gefolgt werden. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung richten sich die Bestimmungen des Granada-Übereinkommens nicht an die rechtsanwendenden Behörden, weshalb eine kantonale Verfügung im Einzelfall - wie vorliegend die kommunale Baubewilligung - nicht unmittelbar wegen Verletzung des Granada-Übereinkommens angefochten werden kann. Die darin enthaltenen Bestimmungen verpflichten vielmehr die Vertragsstaaten zum Erlass entsprechender Normen, d.h. zur Rechtsetzung. Es handelt sich somit um Gesetzaufträge (vgl. [BGE 147 I 308](#) E. 5.2 mit Hinweisen).

**4.2.** Inwieweit sonstwie ein Anspruch auf eine vorgängige Schutzfeststellung bzw. -abklärung vor dem geplanten Abbruch der Gebäude im ISOS-Gebiet bestehen soll, ist weder hinreichend dargetan noch ersichtlich. Es ist jedenfalls nicht als willkürlich zu beanstanden, wenn die Vorinstanzen auch aus dem kantonalen Recht kein Erfordernis einer Schutzabklärung abgeleitet haben. Damit erübrigt es sich, auf das in diesem Zusammenhang beantragte Abbruchverbot unter Straffolge (Art. 292 StGB) bis zum Vorliegen einer definitiven Schutzabklärung und zur Einholung einer Studie zu den Sanierungsmöglichkeiten einzugehen. Soweit die Beschwerdeführerin aus § 21 des Denkmalschutzgesetzes des Kantons Zug vom 26. April 1990 (DMSG/ZG; BGS 423.11) eine Mitteilungspflicht bzw. Pflicht zum Erlass einer Verfügung im Fall einer Nichtaufnahme eines Objekts in das Inventar der schutzwürdigen Denkmäler ableiten möchte, ist sie ebenfalls nicht zu hören. Eine solche ergibt sich weder aus dem Wortlaut der Bestimmung noch zeigt die Beschwerdeführerin auf, inwiefern in diesem Zusammenhang kantonales Recht willkürlich ausgelegt worden sein soll. Damit kommt sie den qualifizierten Begründungsanforderungen nach Art. 106 Abs. 2 BGG nicht nach (vgl. E. 2.1 hiervor).

Die Beschwerdeführerin vermag im Übrigen auch nicht darzutun, inwiefern die unterlassene Inventarisierung der abzubrechenden Häuser die Schutzziele des ISOS augenscheinlich missachten soll. Das im ISOS mit dem Erhaltungsziel A aufgeführte Quartier der Gartenstadt Zug ist gemäss Zonenplan als Ortsbildschutzzone ausgeschieden worden (vgl. E. 3.1.5 hiervor). Den Ausführungen des Amtes für Denkmalpflege und Archäologie im kantonalen Gesamtentscheid vom 12. Februar 2019, worauf sowohl der Regierungsrat als auch das Verwaltungsgericht in ihren Entscheiden Bezug nehmen, ist dazu zu entnehmen, dass demnach gemäss § 20 DMSG/ZG die prägenden Bestandteile der Siedlungen und gestaltenden Freiräume des Quartiers zu bewahren

seien. Der Kanton habe deshalb im Jahr 2013 eine denkmalpflegerische Bewertung der Bauten in der Gartenstadt Zug vorgenommen. Auf Antrag der kantonalen Denkmalkommission seien Baugruppen aus mehreren Epochen als Ganzes ins Inventar der schutzwürdigen Denkmäler aufgenommen worden (gemäss Gestaltungshandbuch Gartenstadt [S. 8 f.] sollen 70 Gebäude ins Inventar aufgenommen worden sein). Bei der Auswahl der schützenswerten Bauten sei es darum gegangen, die architektur- und sozialgeschichtlich bedeutendsten zu bezeichnen. Der Fokus habe dabei auf den ersten beiden Bauetappen von 1919-1921 und 1929-1932 gelegen. Die gemäss Bauvorhaben abzubrechenden Gebäude gehören der vierten (1945-1954) und fünften (1956-1960) Bauetappe an und sind nicht inventarisiert. Die Vorinstanz durfte gestützt auf die schlüssigen Ausführungen des Amtes für Denkmalpflege und Archäologie im kantonalen Gesamtentscheid willkürlich zum Schluss kommen, einem Abbruch und Neubau stünden deshalb aus denkmalpflegerischer Sicht keine grundsätzlichen Vorbehalte entgegen.

#### 5.

Schliesslich rügt die Beschwerdeführerin eine willkürliche Anwendung kantonalen Rechts, indem die Vorinstanz den Begriff der "Weiterentwicklung" der Ortsbildschutzzonen zu ausdehnend interpretiert (vgl. E. 5.1 hiernach) und den kantonalen Richtplan, der die Gartenstadt Zug nicht als Verdichtungsgebiet bezeichne, unberücksichtigt gelassen habe (vgl. E. 5.2 hiernach).

**5.1.** Hinsichtlich der Rügen im Zusammenhang mit dem Kriterium der "Weiterentwicklung" der Ortsbildschutzzone kommt die Beschwerdeführerin den qualifizierten Rüge- und Begründungsanforderungen gemäss Art. 106 Abs. 2 BGG nicht nach (vgl. E. 2 hiervor). Die Vorinstanz hat mit Bezug auf die architektonische Gestaltung des Bauvorhabens eingehend dargelegt, weshalb die Arealbebauung die Charakteristiken des Quartiers aufnehme und weiterentwickle, insbesondere auch was die Umgebungsgestaltung und Grünflächen betreffe. Sie hielt zudem fest, es erscheine wesentlich, dass die Festsetzung der Ortsbildschutzzone eine Weiterentwicklung ermögliche. Der Gesetzgeber habe explizit keine Konservierung des Bestehenden vor Augen gehabt. Die Beschwerdeführerin begnügt sich im Wesentlichen damit, erneut ihre eigene Würdigung der Sach- und Rechtslage derjenigen der Vorinstanz gegenüberzustellen, ohne jedoch im Einzelnen aufzuzeigen, inwiefern der angefochtene Entscheid im Ergebnis willkürlich sein soll.

**5.2.** Auch die von der Beschwerdeführerin erstmals im vorliegenden Verfahren erhobenen Einwände zur Verdichtung bzw. willkürlichen Anwendung des kantonalen Richtplans sind unbegründet. Bisher hat sie sich nur im Parallelverfahren betreffend Festsetzung des Baulinienplans Hertistrasse dazu geäußert. Neue rechtliche Vorbringen sind vor Bundesgericht zwar zulässig, soweit sie sich im Rahmen des Streitgegenstands bewegen und sich auf den festgestellten Sachverhalt oder gerichtsnotorische Tatsachen stützen (vgl. [BGE 142 I 155](#) E. 4.4.3; Urteil 1C\_460/2020 vom 30. März 2021 E. 4.1.1). Die

Beschwerdeführerin scheint jedoch zu verkennen, dass die direkte Anwendbarkeit des kantonalen Richtplans in einem Baubewilligungsverfahren ausser Betracht fällt (vgl. Urteil 1C\_488/2015 vom 24. August 2016 E. 4.5.4). Ebenso wenig lässt sich einem Bauvorhaben allein gestützt auf einen kommunalen oder kantonalen Richtplan ein überwiegendes Interesse entgegenhalten (vgl. Urteil 1A.154/2002 vom 22. Januar 2003 E. 4.1).

Nach Art. 9 Abs. 1 RPG sind Richtpläne (bloss) für die Behörden verbindlich. Ein nutzungskonformes Bauvorhaben kann nicht mit der Begründung verweigert werden, es widerspreche dem kantonalen Richtplan. Immerhin entfalten Richtpläne im Baubewilligungsverfahren ihre Bindungskraft dort, wo das anwendbare Recht Ermessen einräumt oder mithilfe unbestimmter Gesetzesbegriffe Handlungsspielräume gewährt (Urteile 1C\_478/2021, 1C\_485/2021 vom 24. November 2022 E. 10; 1C\_98/2012 vom 7. August 2012 E. 5.1 sowie ausführlich: Urteil 1A.154/2002 vom 22. Januar 2003 E. 4.1 f.).

Vor diesem Hintergrund ist es jedenfalls nicht als willkürlich zu beanstanden, wenn die Vorinstanz die bauliche Verdichtung im streitgegenständlichen Gebiet der Gartenstadt Zug gestützt auf die anwendbare Nutzungsordnung als zulässig erachtet hat. Sie hielt diesbezüglich fest, bei der Anwendung der Arealbebauungsvorschriften sei eine bauliche Verdichtung von Gesetzes wegen gewollt. Dies führe unweigerlich dazu, dass sich nach den Arealbebauungsvorschriften bewilligte Gebäude masslich deutlich von den bestehenden Überbauungsstrukturen abheben könnten. Allein aus dieser gesetzlich gewollten Verdichtung dürfe nicht schon auf Nachteile für die Umgebung geschlossen werden. Es hält vor dem Willkürverbot stand, wenn die Vorinstanz darin allein noch keine Beeinträchtigung der Anliegen des Ortsbildschutzes und der Denkmalpflege erblickte. Die Beschwerdeführerin legt zudem nicht hinreichend dar, im Rahmen welcher - der Vorinstanz durch das anwendbare Recht eingeräumten - Handlungsspielräume die Richtplanvorgaben betreffend Verdichtung in willkürlicher Weise unberücksichtigt gelassen worden sein sollen (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG).

## 6.

Nach diesen Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die Beschwerdegegnerinnen haben Anspruch auf eine angemessene Parteientschädigung (Art. 68 BGG).

### **Demnach erkennt das Bundesgericht:**

#### 1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

#### 2.

Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

#### 3.

Die Beschwerdeführerin hat den Beschwerdegegnerinnen eine Parteientschädigung von Fr. 4'000.-- zu bezahlen.

#### 4.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Stadtrat von Zug, dem Regierungsrat des Kantons Zug und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zug, Verwaltungsrechtliche Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 2. November 2023

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Kneubühler

Die Gerichtsschreiberin: Dillier