



# VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

---

## VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: Dr. iur. Aldo Elsener, Vorsitz  
lic. iur. Jacqueline Iten-Staub, lic. iur. Felix Gysi  
Dr. iur. Matthias Suter und Ersatzrichter lic. iur. Ivo Klingler  
Gerichtsschreiber: lic. iur. George Kammann

U R T E I L vom 18. Dezember 2018

in Sachen

1. **A.B.**, Baar
2. **B.C. und D.E.**, Baar  
vertreten durch F.G.  
Beschwerdeführer

gegen

1. **H.I.**, Baar
2. **Gemeinderat Baar**, Rathausstrasse 2, Postfach, 6341 Baar
3. **Regierungsrat des Kantons Zug**, Regierungsgebäude, 6301 Zug  
Beschwerdegegner

betreffend

Baubewilligung (temporäre Asylsiedlung)

V 2017 59

A. Die H.I., Baar, beabsichtigt, auf ihrem noch unüberbauten Areal «Obermüli Süd» eine zeitlich befristete Wohnsiedlung für asylsuchende Familien und Einzelpersonen zu erstellen. Geplant ist, die Siedlung nach Fertigstellung an den Kanton zu vermieten, der darin rund 100 Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich unterbringen will. Die Bauherrschaft hat das Baugesuch am 14. Januar 2016 der Gemeinde Baar zur Prüfung eingereicht. Es umfasst ein mobiles, dreigeschossiges Wohngebäude, welches insgesamt 16 Wohneinheiten, einen Gemeinschaftsraum mit separater Waschküche, ein Büro und einen Technikraum aufweist. Zudem sieht das Bauprojekt eine vom Hauptgebäude abgesetzte Kleinbaute vor. Das Bauvorhaben soll am westlichen Rand des Grundstücks Nr. 378 (GS 378) realisiert werden. Das Baugrundstück gehört zum Ortsbild von nationaler Bedeutung «Spinnerei an der Lorze» im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) und wird dort als Umgebungszone V mit Erhaltungsziel a deklariert. Das Bauvorhaben liegt zudem im Umgebungsschutz schützenswerter Baudenkmäler sowie im Perimeter des im Jahr 2015 durch den Gemeinderat Baar festgesetzten Quartiergestaltungsplans «Obermüli Süd». Gemäss Zonenplan der Gemeinde Baar befindet sich der nördliche Teil des Baugrundstücks in der Wohnzone W3 und der südliche Parzellenteil in der Wohn- und Arbeitszone WA4. Als überlagernde Festlegung gilt die Bebauungsplanpflicht für öffentliche Freiräume gemäss § 11 Abs. 5 Bauordnung Baar vom 5. Juni 2005 (BO Baar).

Während der Auflagefrist des Baugesuchs vom 22. Januar 2016 bis 10. Februar 2016 gingen insgesamt 59 Einsprachen ein. Am 1. Juni 2016 erteilte der Gemeinderat Baar die baurechtliche Bewilligung für die temporäre Asylsiedlung (Zwischenraum) auf GS 378 unter Auflagen und Bedingungen. Gleichzeitig schrieb er zwei Einsprachen infolge Rückzugs ab, zwölf weitere wies er in der Sache ab und auf die übrigen Einsprachen trat er nicht ein. Dagegen erhoben vierzehn Personen fristgerecht Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat. Die Anträge der Beschwerdeführer lauteten übereinstimmend,

1. Es sei der Entscheid des Gemeinderats Baar vom 1. Juni 2016 über die Einsprachen betreffend Baugesuch Nr. 8148, H.I., Baar, Temporäre Asylsiedlung Zwischenraum auf GS 378, Obermühle, aufzuheben.
2. Es sei die Baubewilligung vom 1. Juni 2016 betreffend Baugesuch Nr. 8148 betreffend Temporäre Asylsiedlung Zwischenraum auf GS 378, Obermühle, aufzuheben.
3. Unter Kostenfolge zu Lasten des Gemeinderats Baar.
4. Es sei der Beschwerdeentscheid des Regierungsrats unter Ausschluss von Frau Regierungsrätin Manuela Weichelt-Picard, Direktorin des Innern, zu treffen.

Am 4. April 2017 wies der Regierungsrat in Abwesenheit der Vorsteherin der Direktion des Innern, Manuela Weichelt-Picard, das gegen sie gerichtete Ausstandsbegehren ab. Am 11. April 2017 entschied der Regierungsrat in voller Besetzung materiell über die Beschwerden unter Vorbehalt der Rechtskraft des Beschwerdeentscheids vom 4. April 2017 betreffend das Ausstandsbegehren. Dabei legte er zunächst alle Beschwerdeverfahren zusammen. Darauf schrieb er eine Beschwerde infolge Rückzugs des Rechtsmittels ab, trat auf zwei Verwaltungsbeschwerden nicht ein, behandelte sie aber als Aufsichtsbeschwerden, wobei er diesen Aufsichtsbeschwerden in materieller Hinsicht nicht stattgab, nahm sechs weitere Aufsichtsbeschwerden nicht an die Hand und wies die übrigen Verwaltungsbeschwerden ab, soweit er darauf eintrat. Zu den Personen, deren Beschwerden materiell abgewiesen wurden, gehörten A.B., B.C. und D.E..

Zusammengefasst begründete der Regierungsrat die materielle Abweisung dieser Beschwerden wie folgt: Sollte man sich, wie die Beschwerdeführer auf den Standpunkt stellen, dass mit der geplanten Asylsiedlung eine Bundesaufgabe gemäss Art. 2 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG, SR 451) vorliege, verstosse der angefochtene Entscheid nicht gegen das NHG. Da ausserdem das kantonale Amt für Denkmalpflege und Archäologie ausdrücklich festgehalten habe, dass eine erhebliche Beeinträchtigung des Schutzobjektes durch das temporäre Bauvorhaben ausgeschlossen sei, müsse auch kein Gutachten durch die eidgenössische Kommission gemäss Art. 7 NHG eingeholt werden.

Der Regierungsrat sei entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer indessen der Auffassung, dass es sich hier um die Bewilligungserteilung für ein Bauvorhaben innerhalb der Bauzonen handle, was grundsätzlich keine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG sei. Auch werde die Unterbringung von Personen aus dem Asylbereich nicht umfassend und abschliessend durch den Bund geregelt. Das Asylgesetz übertrage den Kantonen ausdrücklich die Kompetenz, Asylsuchenden eine Unterkunft zuzuweisen. Gehe es bei einem Vorhaben um die Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben, seien Bundesinventare wie das ISOS indessen nur indirekt von Bedeutung. Die Pflicht zur Beachtung finde ihren Niederschlag zum einen in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs)-Planung, zum andern darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorzunehmen seien. Die Gemeinde Baar habe das ISOS bei der Ortsplanungsrevision 2005 sowie bei den nachgelagerten Planungsentscheiden umgesetzt. Das Baugrundstück sei im Zuge der Ortsplanungsrevision 2005 von der damaligen Gewerbezone 1 in die Wohnzone W3 bzw. Wohn- und Arbeitszone

WA4 umgezont worden. Zusätzlich habe man für das unüberbaute Areal "Obermüli Süd" eine Bebauungsplanpflicht für öffentliche Freiräume gemäss § 11 Abs. 5 BO Baar statuiert. Darüber hinaus sei mit dem Bebauungs- und Baulinienplan Obermühle beidseitig der Zufahrtsstrasse von der Langgasse zur Obermühle ein Freihaltebereich definiert worden, womit die im ISOS-Inventarblatt umschriebene Sichtachse entlang der Zufahrtsstrasse über die Sondernutzungsplanung grundeigentümerverbindlich festgesetzt worden sei. Schliesslich sei 2005 für die Spinnerei eine Ortsbildschutzzone erlassen worden. Das ISOS sei mittelbar über die kommunale Nutzungsplanung von Bedeutung, nicht aber unmittelbar im Baubewilligungsverfahren. Da vorliegend die Erteilung einer Baubewilligung in Frage stehe und das Projekt der Regelbauweise entspreche, sei im Baubewilligungsverfahren keine Interessenabwägung im Lichte des ISOS mehr vorzunehmen. Stelle man sich somit auf den Standpunkt, dass die Baubewilligung in Erfüllung einer kantonalen bzw. kommunalen Aufgabe erfolgt sei, seien die Vorgaben des ISOS und die Bestimmungen des NHG ebenfalls eingehalten worden.

Das Bauvorhaben verletze auch § 29 des Denkmalschutzgesetzes vom 26. April 1990 (DMGS, BGS 423.11) und § 12 BO Baar nicht. Die geplante Asylsiedlung halte sämtliche Massvorschriften der Wohnzone W3 ein und wirke weder im Vergleich zum schützenswerten Gebäude Langgasse 9 noch zur restlichen Umgebung überproportioniert oder störend. Die bestehende städtebauliche Struktur werde aufgrund des gewählten Grundrisses und der geplanten Höhe und Länge des Neubaus aufgenommen und weitergeführt. Der Umgebungsschutz nach § 29 DMSG greife ohnehin nur bei geschützten Gebäuden.

Weiter sei die von den Beschwerdeführenden kritisierte Anwendung von § 11 Abs. 5 BO Baar vorliegend nicht zu beanstanden. Nutzungspläne seien grundsätzlich im Anschluss an deren Anlass anzufechten. Eine spätere akzessorische Anfechtung im Baubewilligungsverfahren sei nur in Ausnahmefällen zulässig, welche hier nicht vorlägen. Paragraph 11 Abs. 5 BO erlaube es, die Bebauungsplanpflicht abzulösen, wenn unter anderem der Grundeigentümer bereit sei, mit der Gemeinde auf freiwilliger Basis das Freiflächenkonzept des Quartiergestaltungsplans grundeigentümerverbindlich privatrechtlich zu regeln. Dies sei für das Areal "Obermüli Süd" geschehen. Der Gemeinderat Baar habe mit der Bauherrschaft am 11. Mai 2015 einen städtebaulichen Vertrag abgeschlossen und am 27. Mai 2018 den Quartiergestaltungsplan "Obermüli Süd" festgesetzt. Der Vorwurf, es bestehe für die Asylsiedlung eine Bebauungsplanpflicht laufe damit ins Leere. Dies umso mehr, als der Erlass des Zonenplans und von Bebauungsplänen in der Zuständigkeit der Einwohnergemeinden lägen.

Beim Quartiergestaltungsplan "Obermüli Süd" handle es sich um einen gemeindlichen Teilrichtplan. Solche Pläne dienen als Grundlage für die Ausarbeitung und Beurteilung von Arealbebauungen und Bebauungsplänen und zur Ausscheidung von öffentlichen Quartierfreiräumen. Quartiergestaltungspläne seien behörden- und nicht eigentümergebunden. Beim Erlass entfalle eine Beschwerdemöglichkeit nach § 41 des Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 (PBG, BGS 721.11). Der Quartiergestaltungsplan "Obermüli Süd" sei rechtskräftig und könne daher nicht mehr auf seine Rechtmässigkeit akzessorisch überprüft werden. Der Plan weise auch keine Mängel auf, die zu dessen Nichtigkeit führen müssten.

Schliesslich habe für die nachgesuchte Baubewilligung auch nicht zuerst ein Arealbauverfahren durchgeführt werden müssen. Zwar sei sowohl im Quartiergestaltungsplan "Obermüli Süd" als auch im städtebaulichen Vertrag eine solche Pflicht vereinbart worden. Inzwischen sei aber § 29 Abs. 1 PBG geändert worden, womit ab 1. Januar 2012 ein Verbot der Arealbauverfahrenspflicht statuiert worden sei. Gemäss § 71 Abs. 1 PBG sei den Gemeinden eine Frist von fünf Jahren eingeräumt worden, um ihre Vorschriften an das 2012 geänderte Gesetz anzupassen. Diese Übergangsfrist sei inzwischen abgelaufen, womit das Verbot vom Regierungsrat zu beachten sei. Die Bewilligungsfähigkeit des Bauvorhabens dürfe damit nicht von der Einreichung eines Arealbauverfahrens abhängig gemacht werden. Paragraph 29 Abs. 1 PBG gehe als übergeordnetes kantonales Recht der BO Baar, dem Quartiergestaltungsplan "Obermüli Süd" oder dem städtebaulichen Vertrag vor. Es müsse somit nicht weiter geprüft werden, ob die von der Vorinstanz gewährte Ausnahme von der Arealbauverfahrenspflicht in Form einer befristeten Bewilligung zulässig wäre.

Was das eingereichte Gutachten von Dr. Meinrad Huser betreffe, so liefere dies keine Erkenntnisse, die am Ergebnis etwas ändern würden. Entgegen der Auffassung des Gutachters stütze sich die Baubewilligung auf die aktuelle Nutzungsplanung und dabei auch auf § 11 Abs. 5 BO Baar. Die Bestimmung sei anwendbar und könne nicht auf ihre materielle Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht überprüft werden. Ob die Bestimmung tatsächlich übergeordnetem Recht widerspreche, sei überdies fraglich. Weder das kantonale Recht noch das Bundesrecht schreibe den kommunalen Planungsträgern vor, wann und für welche Grundstücke ein Bauverfahren festgelegt werden müsse und unter welchen Voraussetzungen ein Sondernutzungsplan durch andere Planinstrumente abgelöst werden könne. Es wäre dem Gemeinderat Baar auch frei gestanden, für das Gebiet "Obermüli Süd" ganz auf eine Bauverfahrenspflicht zu verzichten, zumal die Freiräu-

me auch ohne weiteres über die Rahmennutzungsplanung hätten sichergestellt werden können.

B. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 15. Mai 2017 beantragte A.B. unter anderem die vollumfängliche Aufhebung des Regierungsratsentscheids vom 11. April 2017 sowie der Baubewilligung des Gemeinderats Baar vom 1. Juni 2016. Eventualiter sei die Angelegenheit zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Es seien ferner sämtliche Akten betreffend die öffentliche Ausschreibung "Miete von Wohnungen für Personen aus dem Asylbereich" vom 2. Oktober 2015 einzuholen und zu den Akten zu nehmen. Es seien auch sämtliche Akten betreffend den Quartiergestaltungsplan "Obermüli Süd" vom 27. Mai 2015 samt öffentlich beurkundetem Dienstbarkeitsvertrag vom 11. Mai 2015 einzuholen und zu den Akten zu nehmen. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Regierungsrats des Kantons Zug.

Zur Begründung führte A.B. (fortan: Beschwerdeführer 1) im Wesentlichen aus, der Regierungsrat verkenne, dass das ISOS im Rahmen der Erstellung und Prüfung des Quartiergestaltungsplans Obermüli Süd in Missachtung von Art. 4a der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 9. September 1981 (VISOS, SR 451.12) und des kantonalen Richtplans nicht berücksichtigt worden sei. Diese Berücksichtigungspflicht bestehe trotz § 11 Abs. 5 BO Baar. Das Areal Obermüli Süd sei weder einer Bauzone mit speziellen Vorschriften noch einer Ortsbildschutzzone zugewiesen. Es fehle auch an anderen Vorschriften oder Schutzmassnahmen auf kommunaler Stufe, welche dem ISOS beziehungsweise dessen Schutzzielen Rechnung tragen würden. Da der Quartiergestaltungsplan das öffentliche Interesse des Ortsbildschutzes verletze und missachte, sei dieser Plan aufzuheben. Der Weitergeltung des Plans stünden erhebliche öffentliche Interessen zum Schutze des Ortsbildes Spinnerei an der Lorze entgegen. Um den Schutzvorgaben für das Grundstück gerecht zu werden, sei der Erlass eines Bebauungsplans unabdingbar. Die gesetzliche Grundlage sei dafür gegeben. Eine derartige Verpflichtung sei auch verhältnismässig. In dem zu erlassenden Bebauungsplan habe nicht die Abweichung von den ordentlichen Zonenvorschriften im Vordergrund zu stehen, sondern er müsse wirksame Vorschriften betreffend den Umgebungsschutz und die Einordnung von Bauten im Lichte der ISOS-Schutzziele enthalten. Darüber hinaus widerspreche auch das Ersetzen der Bebauungsplanpflicht durch einen Quartiergestaltungsplan und anschliessenden Arealbebauungsplan, wie es § 11 Abs. 5 BO Baar vorsehe, den bundesrechtlichen Vorgaben. Es sei auf das Gutachten von Dr. Meinrad Huser verwiesen, das bei den Akten liege. Das Gericht habe eine Auslegung dieser Bestimmung vorzunehmen. Zu-

dem fehle ein Vorentscheid des Gemeinderats Baar im Verfahren für den Bebauungsplan gemäss § 3a der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz vom 16. November 1999 (V PBG, BGS 721.111) i.V.m. § 11 Abs. 5 Satz 1 BO Baar i.V.m. § 32 PBG. Als Bauten würden auch "provisorische" beziehungsweise "temporäre" Bauten gelten (§ 4 Abs. 2 V PBG), wobei bei einer Baute, welche 15 Jahre bestehen bleiben solle, nicht ansatzweise von einer "temporären" Baute die Rede sein könne. Darüber hinaus sei die Baubewilligung vom 1. Juni 2016 ohne das Erstellen eines Arealbebauungsplans erteilt worden. Damit seien die Vorschriften des Quartiergestaltungsplans vom 27. Mai 2015 sowie des Dienstbarkeitsvertrags vom 11. Mai 2017 verletzt worden. Der fragliche Quartiergestaltungsplan schreibe nämlich den Inhalt des öffentlichen Dienstbarkeitsvertrags zwingend vor. Demzufolge müsse dieser Vertrag eine Arealbebauungsplanpflicht für die Arealeinheit A, welche das GS 378 umfassten, enthalten. Nur unter dieser Voraussetzung dürfe von der Bebauungsplanpflicht abgewichen werden. Das vom Regierungsrat in diesem Zusammenhang gebrachte Argument, dass die Arealbebauungsplanpflicht gemäss § 29 PBG seit dem 1. Januar 2017 freiwillig sei, ziele in Leere. Die H.I. habe der Arealbebauungsplanpflicht im Jahr 2015 verbindlich zugestimmt. Ausserdem bestehe immer noch die Bebauungsplanpflicht gemäss § 11 Abs. 5 BO Baar.

Entgegen der Ansicht des Regierungsrats diene die geplante Baute der Erfüllung einer Bundesaufgabe. Das Asylwesen stelle gemäss Verfassung eine umfassende Bundeskompetenz und somit eine Bundesaufgabe im Sinne des NHG dar. Die Unterbringung von Asylsuchenden erfolge in Erfüllung dieser Bundesaufgabe. Im Lichte der dadurch direkt anwendbaren ISOS-Schutzziele würden die Vorbringen des Regierungsrats allesamt als falsch bestritten. Die geplante Baute könne nicht als nur leichte Beeinträchtigung qualifiziert werden. Der räumliche Bezug nach Baar würde massiv beeinträchtigt und die Sicht auf das historische Schwesternhaus verdeckt werden. Der Kanton werde daher eine Auszonung des Grundstücks prüfen und umsetzen müssen, da dieses in den nächsten 15 Jahren so oder anders nicht überbaut werden könne. Hinzu komme, dass der Regierungsrat die in Art. 6 Abs. 2 NHG vorgeschriebene Interessenabwägung ausser Acht gelassen habe. Der Kanton Zug sei für die Unterbringung von Asylsuchenden auf die geplante Baute nicht angewiesen. Das Interesse an der Unterkunft sei auch nicht von nationaler Bedeutung, womit eine Interessenabwägung gemäss Bundesgericht von vornherein ausgeschlossen sei. Bei den aufgeworfenen Fragen handle es sich um Grundsatzfragen. Diese könnten gemäss Art. 7 Abs. 2 NHG von der Entscheidbehörde nicht alleine entschieden werden, sondern setzten ein Gutachten der eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) bzw. der eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EDK) vor-

aus. Da aber die Baubewilligung aus den genannten Gründen aufgehoben werden müsse, erübrige sich die Einholung eines derartigen Gutachtens. Schliesslich befinde sich das GS 378 im Gewässerschutzbereich A<sub>u</sub> sowie innerhalb des nutzbaren Grundwasservorkommens Baar/Zug. In der Baubewilligung würden Abklärungen betreffend den Gewässerschutz bzw. Grundwasserschutz fehlen.

C. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 12. Mai 2017 beantragten B.C. und D.E. (fortan: Beschwerdeführer 2) unter anderem die Aufhebung des Entscheids des Regierungsrats vom 12. April 2017 sowie die Durchführung einer öffentlichen Schlussverhandlung, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Regierungsrates.

Zur Begründung führten sie im Wesentlichen an, das Asylwesen stelle eine umfassende Bundeskompetenz dar, was auch die Unterbringung von Asylsuchenden umfasse. Das Bundesgericht habe den Begriff der Erfüllung von Bundesaufgaben im Sinne des NHG in letzter Zeit stark ausgeweitet. Eine derartige Erfüllung liege immer dann vor, wenn ein genügend enger sachlicher Zusammenhang zu einem bundesrechtlich determinierten Bereich bestehe. Die Asylunterkunft werde mit Bundesbeiträgen finanziert. Damit seien die Voraussetzungen von Art. 2 Abs. 2 NHG bereits erfüllt. Der Regierungsrat habe den Sachverhalt ungenügend abgeklärt. Zahlreiche Bauten im Ortsbild der Spinnerei Lorze seien abgebrochen worden. Das Ortsbild sei somit schon beeinträchtigt und jede neue Beeinträchtigung wiege umso schwerer. Zudem bestehe im Gebiet gemäss ISOS das Erhaltungsziel a (kein Baugebiet, Erhalt Freifläche), und es werde ein absolutes Bauverbot für das zu überbauende Grundstück gefordert. Die geplante Baute stelle eine schwere Beeinträchtigung dar. Sie beeinträchtige zum Beispiel den Blick nach Baar. Denke man die Ausführungen des Regierungsrates zu Ende, so würde eine "Vollüberbauung" gemäss Quartiergestaltungsplan bzw. gemäss Plänen der H.I. e contrario ja gar nicht gehen. Gleichzeitig meine der Regierungsrat, der Quartiergestaltungsplan verletze die ISOS-Schutzziele dann doch nicht und man habe die Schutzziele nicht prüfen müssen. Die im ISOS verfolgten Anliegen des Bundes dürften aber weder von kantonalen noch von kommunalen Behörden verunmöglicht oder auch bloss erschwert werden. Das sei in diesem Fall aber geschehen. Dazu komme, dass mit der Asylunterkunft gar kein Eingriffsinteresse von nationaler Bedeutung vorliege. So stehe das Motel Sihlbrugg aktuell für die Unterbringung von Asylsuchenden bereit. Es gebe auch noch andere Unterbringungsmöglichkeiten zu weit günstigeren Konditionen und ohne Verschwendung von Bauland. Man ersuche das Gericht, L.M., Betreiberin des Motels Sihlbrugg zu befragen. Sämtliche Dokumente des Kantons betreffend das Motel seien zu edieren.

Für das zu bebauende Grundstück bestehe eine Bebauungsplanpflicht. Mit einem Quartiergestaltungsplan "Obermüli Süd" habe der Gemeinderat Baar zusammen mit der H.I. die Pflicht ersetzen wollen. Die gesetzliche Grundlage hierfür lasse sich in § 11 Abs. 5 BO Baar finden. Dieses Ersetzen widerspreche aber den bundesrechtlichen Vorgaben. Der Regierungsrat meine, dass der betreffende Paragraph schon längst rechtskräftig sei. Dem sei entgegenzuhalten, dass die Rechtswidrigkeit damals nicht erkennbar gewesen sei und das Gericht die Anwendbarkeit der Bestimmung versagen könne. Ausserdem sei der Quartiergestaltungsplan für den Gemeinderat Baar verbindlich und dieser schreibe eine Arealbebauungsplanpflicht vor. Auch im öffentlich beurkundeten Dienstbarkeitsvertrag sei eine solche Pflicht vorgeschrieben worden. Es sei somit irrelevant, dass eine solche Pflicht gemäss § 29 PBG seit dem 1. Januar 2017 "freiwillig" sei. Da das Arealbebauungsplanverfahren vorliegend nicht an die Hand genommen worden sei, bestehe weiterhin eine Bebauungsplanpflicht. Auch dieses Verfahren sei nicht durchgeführt worden. Die Baubewilligung sei deshalb aufzuheben. Die vom Gemeinderat Baar erteilte Baubewilligung erweise sich sogar als krass rechtsfehlerhaft und damit als nichtig. Im Übrigen deckten sich viele weitere Vorbringen der Beschwerdeführer 2 mit denjenigen in der Beschwerdeschrift des Beschwerdeführers 1, weshalb diese hier nicht wiederholt werden.

D. Am 15. Juni 2017 bezahlten die Beschwerdeführer 1 und 2 die von ihnen verlangten Kostenvorschüsse in Höhe von je Fr. 2'000.– fristgerecht.

E. Mit Vernehmlassung vom 12. Juli 2017 beantragte der Gemeinderat Baar die Vereinigung und Abweisung der Beschwerden, soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführenden.

Mit Blick auf die Rüge einer Verletzung der Gewässerschutzbestimmungen beantragte der Gemeinderat Nichteintreten. Es handle sich hier nicht um ein echtes Novum, sondern um einen neuen Bauverweigerungsgrund, der bereits im Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat hätte vorgebracht werden können. Es gehe nicht an, dass Rügen "aufgespart" würden, die bereits früher hätten vorgebracht und behandelt werden können. Die Bauherrschaft habe ein Anrecht darauf, sich bereits vor der ersten Rechtsmittelinstanz mit sämtlichen Rügen gegen ihr Bauvorhaben konfrontiert zu sehen. Es sei im Übrigen zutreffend, dass sich das GS 378 im Gewässerschutzbereich Au befinde – wie auch der Grossteil des Kantonsgebiets und des Baarer Siedlungsgebiets. Eine nähere Abklärung betreffend den Gewässer- oder Grundwasserschutz habe aber unterbleiben können, da die temporäre

Wohnbaute ohne Foundation bzw. Unterkellerung errichtet werde und weder massgeblich in den Boden ragen noch eine Grundwasserschutzzone tangiere. Es handle sich um keine Tiefbaute, die unterhalb des höchsten Grundwasserspiegels liege. Eine besondere Gefährdung sei nicht ersichtlich, sodass keine gewässerschutzrechtliche Bewilligung eingeholt werden müssen.

Im Weiteren sei dem Argument der fehlerhaften Berücksichtigung des ISOS in der Baarer Richt- und Nutzungsplanung entgegenzuhalten, dass eine rechtskräftige Richt- und Nutzungsplanung im Baubewilligungsverfahren nicht mehr auf ihre materielle Übereinstimmung mit dem ISOS überprüft werden könne, eine akzessorische Überprüfung der ISOS-Vorgaben im Einzelfall verbiete sich. Es gehe nicht an, dass die Beschwerdeführenden erst jetzt im konkreten Baubewilligungsverfahren durch alle Rechtsmittelinstanzen hindurch versuchten, den rechtskräftigen Quartiergestaltungsplan "Obermüli Süd" aus den Angeln zu heben, § 11 Abs. 5 BO Baar als nicht anwendbar zu erklären und die stets erfolgte Berücksichtigung des ISOS in der Baarer Richt- und Nutzungsplanung als ungenügend zu beanstanden. Es wäre an den Beschwerdeführenden gelegen, eine ihrer Ansicht nach ungenügende Berücksichtigung des ISOS bzw. ein gesetzeswidriges Planungsinstrument in den entsprechenden Planungsverfahren zu rügen.

Sodann sei das ISOS in der Baarer Richt- und Nutzungsplanung stets genügend und angemessen mitberücksichtigt und als Planungsgrundlage stets beigezogen worden. Es werde auf die Vernehmlassung des Gemeinderats im Beschwerdeverfahren vor Regierungsrat und auf die zutreffenden Ausführungen im angefochtenen Entscheid (E. 7e) verwiesen.

Die Beschwerdeführenden seien der Ansicht, eine angemessene Berücksichtigung des ISOS müsse bedeuten, dass ein von der Nutzungsplanung verlangter Bebauungsplan nicht durch einen Quartiergestaltungsplan bzw. einen städtebaulichen Vertrag abgelöst werden könne. Den Beschwerdeführenden sei hier zu widersprechen. Im Fall von § 11 Abs. 5 BO Baar, der diesen Mechanismus erlaube, handle es sich nicht um eine Pflicht zur Erstellung eines allgemeinen Bebauungsplans im Sinne der von den Beschwerdeführenden zitierten Rechtsprechung, in der es primär um städtebauliche und architektonische Vorzüge gehe, sondern eben gerade nur um eine Bebauungsplanpflicht für öffentliche Freiräume, bei der es primär um deren Sicherung gehe. Dies würden die Beschwerdeführenden und das von ihnen eingeholte Parteigutachten von Dr. Meinrad Huser verkennen. Inwieweit das Planungsinstrument von § 11 Abs. 5 BO Baar unzulässig sein soll, sei nicht

ersichtlich. Die Bestimmung sei übrigens rechtskräftig beschlossen und könne von den Beschwerdeführenden nicht mehr in Frage gestellt werden.

Selbst wenn das ISOS hier nochmals im konkreten Baubewilligungsverfahren unmittelbar zu berücksichtigen wäre, so sei dies im Übrigen erfolgt. Der Gemeinderat habe im Baubewilligungsverfahren eine Interessenabwägung hinsichtlich des ISOS vorgenommen. Dies habe nachher auch der Regierungsrat im Beschwerdeverfahren getan. Dabei sei man zum Schluss gekommen, dass die Ziele des ISOS durch die temporäre Wohnbaute in Modulbauweise nicht wesentlich tangiert würden und im Übrigen solche Interessen vorlägen, die einen Eingriff in den ungeschmäleren Erhalt der bisher unüberbauten, aber rechtskräftig eingezonten Wiese vor der Obermühle rechtfertigten. Das mitten im Siedlungsgebiet an der äussersten Grenze des ISOS-Perimeters und angrenzend zu heterogen bebautem und nicht besonders geschütztem oder schützenswertem Gebiet zu liegen kommende Bauvorhaben stelle dank seiner Positionierung, Stellung und Gestaltung keine wesentliche Beeinträchtigung des Inventarobjekts "Spinnerei an der Lorze" und keinen schweren Eingriff in die die ISOS-Schutzziele dar. Der vom ISOS propagierte räumliche Bezug der ehemaligen Mühlebauten der Obermühle zur ehemaligen Spinnerei und zugleich zum Zentrum von Baar blieben gewährleistet. Dies habe das beigezogene Amt für Denkmalpflege und Archäologie anlässlich des regierungsrätlichen Augenscheins nochmals ausdrücklich bestätigt. Dazu komme, dass vorliegend die nationalen Interessen an Innenentwicklung, haushälterischem Umgang mit dem Boden und an der Unterbringung und bestmöglichen Integration von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich mit Bleibeperspektive sowie kantonale, gemeindliche und private Interessen das denkmalpflegerische Interesse am ungeschmäleren Erhalt des unbebauten, flachen Wieslands als Vorgelände der Obermühle überwögen. Bei dieser Interessenabwägung habe man sehr wohl berücksichtigt, dass die Aufnahme ins ISOS ein öffentliches Interesse von nationaler Bedeutung generiere und dass für das Gebiet eine Bebauungsplanpflicht für öffentliche Freiräume gelte. Diese Pflicht sei nicht zuletzt wegen dem ISOS-Eintrag und zwecks Mitberücksichtigung der Schutzziele für das Inventarobjekt "Spinnerei an der Lorze" statuiert worden. Es sei noch darauf hinzuweisen, dass das Motel Sihlbrugg als Asyl- und Flüchtlingsunterkunft nicht mehr zur Verfügung stehe.

Entgegen den Beschwerdeführenden seien mit der Erteilung der Baubewilligung weder der Quartiergestaltungsplan noch der städtebauliche Vertrag verletzt worden. Vielmehr sei die befristete Bewilligung im Sinne einer temporären Ausnahme vom nach wie vor geltenden Quartiergestaltungsplan bzw. im Sinne einer temporären Anpassung des nach wie vor

geltenden städtebaulichen Vertrags ergangen, zumal die im Quartiergestaltungsplan und im Vertrag festgesetzten öffentlichen Freiräume vom Bauvorhaben nicht tangiert würden und die temporäre Baute innerhalb eines im Quartiergestaltungsplans ebenfalls festgesetzten Baubereichs zu liegen komme.

F. Mit Vernehmlassung vom 13. Juli 2017 beantragte der Regierungsrat die kostenfällige Abweisung der Beschwerde, soweit überhaupt darauf einzutreten sei. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, der Regierungsrat habe das Bauvorhaben sowohl unter der Annahme einer Bundesaufgabe als auch unter Annahme einer kantonalen oder kommunalen Aufgabe ausführlich auf seine Rechtskonformität hin geprüft. Die Überbaumöglichkeiten eines Grundstücks könnten dabei unterschiedlich ausfallen. Darin liege keine Willkür. Vielmehr liege der Grund in den anzuwendenden Gesetzen und der dazu über die Jahre entwickelten Rechtsprechung. Wie zwischenzeitlich bekannt sei, stehe das Motel Sihlbrugg in Baar nicht für eine Nutzung als Asylunterkunft zur Verfügung. Weiter handle es sich hier nicht um einen Planungsentscheid, sondern um eine Baubewilligung. Gelange man dabei zum Schluss, dass die unmittelbare Anwendung des ISOS dem geplanten Bauvorhaben nicht entgegenstehe, so würden auch die Ausführungen der Beschwerdeführenden zum Quartiergestaltungsplan nichts an dieser Beurteilung ändern. Die Baubewilligung könne auch dann nicht verweigert werden, wenn das ISOS im Quartiergestaltungsplan berücksichtigt worden sei, weil die geplante temporäre Asylsiedlung die ISOS-Schutzziele ohnehin nicht beeinträchtige. Ausserdem sei das ISOS bei der Ortsplanungsrevision 2005 sowie im Rahmen der nachfolgenden Planungsschritte umgesetzt worden. Hinzu komme, dass der Quartiergestaltungsplan "Obermüli Süd" seine Grundlage im Richtplan Siedlung und Landschaft 2005, Gemeinde Baar, sowie in § 11 Abs. 5 BO Baar finde. Entspreche dieser Quartiergestaltungsplan der Grundnutzungsordnung und der übergeordneten Richtplanung, welche unter Berücksichtigung des ISOS festgesetzt worden sei, sei nicht ersichtlich, inwiefern der Quartiergestaltungsplan das ISOS missachtet haben solle.

Sinn und Zweck von § 11 Abs. 5 BO Baar sei die Sicherstellung von öffentlichen Freiräumen. Die sonst üblicherweise mit einem Bebauungsplan verfolgten architektonischen und städtebaulichen Vorzüge stünden hier gerade nicht im Zentrum. Es erscheine daher nicht unzulässig, dass die Einwohnergemeinde Baar in dieser Bestimmung eine Ablösungsmöglichkeit für die erwähnte Bebauungsplanpflicht vorgesehen habe. Weil der Gemeinderat Baar einen städtebaulichen Vertrag abgeschlossen und den Quartiergestaltungsplan "Obermüli Süd" festgesetzt habe, seien die Vorgaben für die Ablösung der Bebauungs-

planpflicht allesamt eingehalten. Zudem entspreche das Bauvorhaben vollumfänglich dem Quartiergestaltungsplan und dem Richtplan Siedlung und Landschaft 2005, Gemeinde Baar.

Paragraph 11 Abs. 5 BO Baar sei rechtskräftig und könne akzessorisch nicht mehr überprüft werden. Die Bestimmung verlange im Falle der Ablösung der Bebauungsplanpflicht auch kein nachfolgendes Arealbebauungsplanverfahren. Eine solche Verpflichtung wäre überdies mit dem übergeordneten kantonalen Recht (§ 29 Abs. 1 PBG) nicht mehr vereinbar. Es sei auch nicht nachvollziehbar, weshalb nach dem Erlass eines Quartiergestaltungsplans zwingend ein Gesuch für eine Arealbebauung einzureichen sei.

Die geplanten Wohngebäude würden in Modulbauweise und ohne Unterkellerung ausgeführt. Der Grundwasserspiegel werde daher nicht tangiert, weshalb auch keine Gefährdung der Gewässer im Sinne des Gewässerschutzgesetzes vorliegen könne.

G. Die Bauherrschaft beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 19. Juli 2017 Abweisung der Beschwerden und die Ausrichtung einer Parteientschädigung zu Lasten der Beschwerdeführer. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, man stimme mit den Erwägungen und Begründungen des Regierungsrates in dessen Entscheid über die Beschwerden gegen die Baubewilligung vom 11. April 2017 überein. Bei der Erarbeitung des Bebauungsplans Obermühle von 2003, revidiert 2009, hätten intensive Gespräche mit dem kantonalen Amt für Denkmalpflege und Archäologie stattgefunden. Eine wesentliche Konsequenz sei neben dem Erhalt der schützenswerten Bauten Obermühle vor allem die Festlegung einer sehr grosszügigen Achse von der Langgasse zur Obermühle von 42 m Breite gewesen. Diese Achse sei mit einem Bauverbot belegt, womit die Anliegen des ISOS gebührend berücksichtigt worden seien. Bei der Erarbeitung des Quartiergestaltungsplans in den Jahren 2013 – 2015 seien mit dem Amt für Denkmalpflege und Archäologie ein weiteres Mal bezüglich der ISOS-Relevanz Gespräche geführt worden. Die 42 m breite Achse sei dabei nach wie vor als richtig und genügend beurteilt worden. Zusätzlich sei im Quartiergestaltungsplan ein Abstand vom Mülibach von mehr als der doppelten Gewässerabstandslinie von 10 m für die neu geplanten Bauten vorgesehen worden, also durchwegs mehr als 20 m. Dies hebe die Achse Mülibach hervor und stelle das Ensemble der Gebäulichkeiten Obermüli auch vom Mülibach her gebührend von den geplanten Bauten gemäss Quartiergestaltungsplan frei. Um das Ensemble der schützenswerten Bauten entstehe so zusätzlich zur 42 m breiten Zufahrtsachse ein von Osten nach Westen durchgehender Grüngürtel. Auch gegenüber der Langgasse seien die neu geplanten Bauten im

Quartiergestaltungsplan weiter zurückgesetzt worden, als dies die rechtsgültige Baulinie verlange. Es sei generell anzumerken, dass das ISOS kein direkt anwendbares Gesetz darstelle, sondern eine Planungsgrundlage des Bundes, welche von den Kantonen und Gemeinden lediglich als ein Kriterium unter diversen anderen bei der Nutzungsplanung, nicht aber im Baubewilligungsverfahren innerhalb der Bauzone Anwendung finde. Die unbebaute Wiese Obermühle entlang der Langgasse sei seit Jahrzehnten als Bauzone eingezont.

Die Bebauungsplanpflicht für das Gebiet Obermüli Süd gemäss rechtsgültigem Zonenplan 2005 sei keine generelle, sondern eine spezielle. Sie diene nur der Sicherstellung der öffentlichen Freiräume. Hier sei ausserdem die Bebauungsplanpflicht gestützt auf § 11 Abs. 5 BO Baar rechtskonform abgelöst worden, indem die öffentlichen Freiräume mit der Gemeinde grundeigentümergebunden durch Dienstbarkeitsvertrag mit Überbindungspflicht auf allfällige Rechtsnachfolger verbunden mit einem Quartiergestaltungsplan geregelt worden seien.

Das Quartiergestaltungsplanverfahren habe ordnungsgemäss unter Einbezug der zuständigen gemeindlichen und kantonalen Instanzen inklusive des Amts für Denkmalschutz stattgefunden. Der Plan entspreche den gesetzlichen Grundlagen. Man habe das Baugesuch so abgefasst, dass es einerseits alle Vorgaben der Bauordnung für die fragliche Zone sowie die Dimension des Baufeldes A2 des Quartiergestaltungsplans einhalte. Der Gemeinderat habe auf die Sicherung der Freiflächen durch einen Bebauungsplan zu Recht verzichtet, da diese bereits durch den Dienstbarkeitsvertrag gesichert seien, welcher seinerseits dem Quartiergestaltungsplan entspreche. Die geplante Baute tangiere die Freiflächen nicht. Der Quartiergestaltungsplan lasse provisorische Bauten ausserhalb einer Arealbebauung zwar nicht ausdrücklich zu, verbiete sie aber auch nicht. Sie verstünden den Plan so, dass er einen richtplanerischen Charakter in dem Sinne habe, dass nichts vorgenommen werden dürfe, was die Planumsetzung bei der definitiven Überbauung des Gebiets verunmögliche oder erheblich erschwere.

Im Gegensatz zur Meinung der Beschwerdeführer sei die Erteilung einer Baubewilligung für eine Asylunterkunft innerhalb der Bauzone keine Bundesaufgabe im Sinne des NHG. Das Raumplanungs- und Baurecht sei grundsätzlich eine kantonale Aufgabe. Das Bundesgericht habe für vom Kanton bzw. der Gemeinde zu bewilligenden Bauten in der Bauzone nur in denjenigen Bereichen eine Bundesaufgabe nach NHG angenommen, wo

für gewisse Arten von Bauten bundesrechtliche (raumplanerische oder baurechtliche) Vorschriften bestünden, so z.B. Mobilfunkantennen oder Autobahnen.

Mit Blick auf das Herausgabebegehren der Akten der Ausschreibung brachte die Bauherrschaft vor, sie habe an der Ausschreibung des Regierungsrates teilgenommen und den Zuschlag erhalten. Sie dürfe sich auf die Vertraulichkeit des Verfahrens verlassen. Es gehe bei den vorliegenden Beschwerden um die Baubewilligung der Gemeinde Baar. Das Ausschreibungsverfahren für die Miete von Wohnraum für Personen aus dem Asylbereich habe mit dem nun hängigen Verfahren nichts zu tun.

H. In der Replik vom 19. September 2017 hielt der Beschwerdeführer 1 an seinen Anträgen fest. Ohne einen formellen Antrag zu stellen, führte er aus, es bestehe in verfahrensökonomischer Hinsicht die berechtigte Veranlassung, das vorliegende Verfahren zu sistieren, bis der Entscheid des Verwaltungsgericht im Verfahren V 17 47 ergehe, in dem es darum gehe, über eine etwaige Befangenheit von Frau Landammann Weichelt-Picard zu befinden. Weiter führte der Beschwerdeführer 1 im Wesentlichen aus, der Gemeinderat Baar habe den Inhalt bzw. die für ihn behördenverbindlichen Vorgaben des Quartiergestaltungsplans Obermüli Süd ignoriert. Dieser schreibe für das GS 378 eine Arealbauungspflicht vor. Es hätte daher zuerst ein Arealbauungsplan eingereicht werden müssen, der Vorzüge gegenüber der Einzelbauweise hätte aufweisen müssen. Ohne Arealbauungsplan für Bauten auf dem GS 378 seien die Voraussetzungen für das Ersetzen der Bauungsplanpflicht gemäss § 11 Abs. 5 BO Baar offensichtlich nicht erfüllt. Ohne Arealbauungsplan bestehe somit eine Bauungsplanpflicht. Die Baubewilligung sei aber ohne den vorgängigen Erlass eines Bauungsplans erteilt worden. Deshalb sei die Baubewilligung aufzuheben.

Der Gemeinderat Baar führe weiter aus, dass für eine Freifläche ein "spezieller Bauungsplan" existiere. Gemäss PBG gebe es nur einen Bauungsplan, der in § 32 PBG geregelt sei. Es gebe keinen "gesonderten" Bauungsplan für "Freiflächen". Dazu komme, dass eine Baubewilligung alleine gestützt auf einen Quartiergestaltungsplan nicht erteilt werden dürfe. Dies ergebe sich aus einer grammatikalischen Auslegung von § 4 Abs. 3 BO sowie der Rechtsprechung des Zuger Regierungsrates, wonach sich ein Quartiergestaltungsplan auf der Stufe Richtplan befinde und weiterer Planungsschritte bedürfe.

Der Gemeinde- und Regierungsrat führten aus, die Schutzvorgaben gemäss ISOS seien in der Richt- und Nutzungsplanung sowie wohl auch in der kommunalen Bauordnung "be-

rücksichtigt" worden. Diese Aussage schein wahrheitswidrig und sei nicht nachvollziehbar. Die Schutzvorgaben des ISOS für das GS 378 seien seit 2002 weder im kantonalen Richtplan noch auf kommunaler Stufe berücksichtigt worden. Die Einfärbung von Flächen von ISOS-Ortsbildern auf [www.zugmap.ch](http://www.zugmap.ch) genüge nicht. Der Regierungsrat werde aufgefordert, Beweisstücke zu edieren, wonach den einschlägigen ISOS-Schutzvorgaben "Erhalt Freifläche" und "kein Baugebiet" – nur schon in formeller Hinsicht – auf kantonaler sowie kommunaler Stufe Rechnung getragen worden sei. Seit dem 1. Juli 2010 seien die Kantone gemäss Art. 4a VISOS nämlich verpflichtet, das ISOS bei der Erstellung der Richtpläne zu berücksichtigen. Im Übrigen seien die ISOS-Ziele auch nicht im Quartiergestaltungsplan Obermüli Süd umgesetzt worden.

Mit Blick auf die Frage, ob vorliegend die Erfüllung einer Bundesaufgabe gemäss Art. 2 NHG vorliege, brachte der Beschwerdeführer 1 vor, die Unterbringung der Asylsuchenden stütze sich auf Bundesrecht bzw. sei bundesrechtlich determiniert. Die Asylsuchenden würden aufgrund einer Verordnung des Bundes sowie eines Zuweisungsrechts des Bundes den Kantonen zugewiesen. Unbeachtlich für das Vorliegen einer Bundesaufgabe sei, ob der Bund die Aufgabe selbst erfülle oder ob er die Kantone mit dem Vollzug betraue, wie das bei der Unterbringung von Asylsuchenden in den Kantonen der Fall sei. Die jüngste Rechtsprechung stelle zudem klar, dass eine Bundesaufgabe auch dann vorliege, wenn ein enger sachlicher Zusammenhang zu einer Bundesaufgabe bestehe. Bei der Unterbringung von Asylsuchenden bestehe zweifellos ein enger sachlicher Bezug zum Asylgesetz. Aus alledem folge, dass hier Art. 6 NHG direkt zur Anwendung komme. In diesem Zusammenhang müsse gleich in einem ersten Schritt gesagt werden, dass an der Erteilung der Baubewilligung für die geplante Baute kein Interesse von nationaler Bedeutung bestehe. Von Anfang an sei das Motel Sihlbrugg als Alternative zur Verfügung gestanden, welche die Direktion des Innern aus offensichtlichen Gründen zu verhindern gewusst habe. Es bestehe kein Bedarf an der geplanten Baute, und es habe kein Bedarf bestanden. Es werde darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Asylgesetzrevision per 1. Januar 2019 bei so vielen Asylsuchenden wie möglich ein beschleunigtes Verfahren durchzuführen sei. Im Gegensatz zu heute mit einer grundsätzlichen Aufteilung aller Asylsuchenden auf die Kantone würden dann nur noch 40 % den Kantonen zur weiteren Unterbringung zugewiesen. Infolge des fehlenden Interesses von nationaler Bedeutung gelte gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG der Grundsatz der ungeschmälernten Erhaltung der Umgebungszone V, und zwar völlig unabhängig von den Schutzzielen gemäss ISOS. Die Schutzvorgaben gemäss ISOS würden die gesamte Umgebungszone V und somit das gesamte GS 378 beschlagen. Dazu komme, dass der Regierungsrat in seinem Entscheid eine Prüfung nach Mass-

gabe von Art. 6 Abs. 2 NHG gar nicht vorgenommen habe. Die geplante Baute stelle eine schwerwiegende Beeinträchtigung der Umgebungszone V und zudem des ganzen Ortsbildes Spinnerei an der Lorze dar. Im Lichte der bereits bestehenden Beeinträchtigungen im genannten Ortsbild bestehe gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung zudem ein Verschlechterungsverbot. Der Regierungsrat habe ausserdem ausser Acht gelassen, dass sich vorliegend ausserdem grundsätzliche Fragen stellen würden. Der Regierungsrat hätte deshalb seinen Entscheid gemäss Art. 7 Abs. 2 NHG auf das Gutachten einer Kommission stützen müssen.

I. Mit Replik vom 20. September 2017 brachten die Beschwerdeführer 2 im Wesentlichen vor, dass es die Asylunterkunft in Baar offensichtlich nicht brauche, weil es eine kostengünstige Alternative im Motel in Sihlbrugg gebe und die Asylzahlen rückläufig seien. Der Regierungsrat sei auch gar nicht verpflichtet, einen Mietvertrag mit der Bauherrschaft abzuschliessen. Im Rahmen eines Submissionsverfahrens werde eine Vergabestelle bei einem Zuschlag berechtigt, aber nicht verpflichtet, mit dem Zuschlagsempfänger den in den Ausschreibungsunterlagen bekanntgegebenen privatrechtlichen Vertrag abzuschliessen. Die geplante Unterkunft widerspreche den ISOS-Schutzziele und die Denkmalpflegerin habe vor dem Erstellen ihrer Stellungnahme keinen Augenschein vorgenommen.

J. In der Duplik vom 18. Oktober 2017 bemerkte der Gemeinderat Baar, dass die Beschwerdeführer wie auch der erneut beigezogene Gutachter offenbar noch immer das in § 11 Abs. 5 BO Baar rechtskräftig statuierte und vom Regierungsrat genehmigte Baarer Planungsinstrument für öffentliche Freiräume verkennen würden. Sie ignorierten ausserdem, dass diese Bestimmung nicht akzessorisch überprüft werden dürfe.

K. In der Duplik vom 20. Oktober 2017 verwies die Bauherrschaft auf den intensiven Kontakt, den sie bei der Erarbeitung des Bebauungsplans Obermühle und des Quartiergestaltungsplanes Obermüli Süd mit der kantonalen Denkmalpflege gehabt habe. Das ISOS sei bei den Planverfahren mit verschiedenen Massnahmen (Sichtachsen, Abstände, Freiflächen etc.) einbezogen worden. Entgegen den Beschwerdeführern liege die temporäre Asylbaute vollständig innerhalb des Baufeldes A2 des Quartiergestaltungsplanes Obermüli Süd. Die Baute halte alle geforderten Abstände ein. Die Freiflächen würden nicht tangiert.

L. In der Duplik vom 30. Oktober 2017 beantragte die Baudirektion namens des Regierungsrats erneut die Abweisung der Beschwerden unter Kostenfolgen. Ergänzend zur Vernehmlassung äusserte sie sich dabei zur Frage der Ablösung der Baubebauungsplan-

pflicht wie sie § 11 Abs. 5 BO Baar vorsehe, zur Arealbebauungsplanpflicht, zur Anwendbarkeit des ISOS und zum zweiten Privatgutachten von Dr. Meinrad Huser.

Zur Bebauungsplanpflicht bzw. zu dessen Ablösung führte sie im Wesentlichen aus, die Gemeinde Baar habe das Ortsplanungsverfahren im Jahr 2005 korrekt durchgeführt. Die Ortsplanungsrevision sei an der gemeindlichen Urnenabstimmung vom 5. Juni 2005 beschlossen worden. Der Regierungsrat habe die Nutzungsplanung anschliessend genehmigt. Die Beschwerdeführer hätten § 11 Abs. 5 BO Baar nicht angefochten, obwohl ihnen dies ohne weiteres möglich gewesen wäre. Die Ortsplanungsrevision und die genannte Bestimmung seien rechtskräftig und könnten akzessorisch nicht mehr überprüft werden. Auch unter dem Aspekt der Rechtssicherheit sei die Anwendbarkeit der Bestimmung nicht mehr in Frage zu stellen. Es sei nämlich nicht das erste Mal, dass der Gemeinderat Baar gestützt auf die Bestimmung einen Quartiergestaltungsplan erlassen und einen privatrechtlichen Dienstbarkeitsvertrag abgeschlossen habe. Die in der Bestimmung enthaltene Ablösungsmöglichkeit für die Bebauungsplanpflicht sei auch inhaltlich nicht zu beanstanden. Das Hauptziel bzw. der Sinn und Zweck der hier strittigen Bebauungsplanpflicht liege in der Sicherstellung öffentlicher Freiflächen. Dies ergebe sich aus dem Titel des § 11 BO Baar, aus der Zonenplaneintragung sowie aus dem Faktum, dass die Bebauungsplanpflicht unter anderem dann abgelöst werden könne, wenn das Freiflächenkonzept des Quartiergestaltungsplans grundeigentümerverbindlich privatrechtlich zwischen den Grundeigentümerschaften und der Gemeinde geregelt sei. Es könne daher davon ausgegangen werden, dass im Hinblick auf die Ablösung der Bebauungsplanpflicht eine andere Regelung getroffen worden wäre, wenn mit dieser Pflicht nicht nur das Ziel verfolgt worden wäre, die öffentlichen Freiflächen grundeigentümerverbindlich umzusetzen. Soweit die Beschwerdeführer die Rechtsauffassung vertreten würden, § 11 Abs. 5 BO Baar lasse die Ablösung der Bebauungsplanpflicht nur für die Regelung der Freiflächen zu, im Übrigen würde sie aber weiterbestehen, zögen sie offensichtlich die falschen Schlüsse. Es sei ferner zu beachten, dass dem Gemeinderat bei der Auslegung kommunaler Baubestimmungen ein erheblicher Ermessensspielraum zustehe, den es auch von den Rechtsmittelinstanzen zu respektieren gelte. Den Beschwerdeführern und dem Privatgutachter sei ferner entgegenzuhalten, dass die Baubewilligung nicht nur gestützt auf einen Quartiergestaltungsplan ergangen sei. Es bestehe vielmehr eine gültige Rahmennutzungsplanung bzw. Grundnutzungsordnung, insbesondere auch für das Areal "Obermüli Süd". Für dieses Gebiet stehe die Entscheidung, ob es neben der Grundnutzungsordnung noch eine Sondernutzungsplanung für die Überbauung bedürfe, einzig der Einwohnergemeinde Baar zu, da das übergeordnete Recht dem kommunalen Planungsträger für das betreffende Gebiet

keine Verpflichtung auferlege. Die Einwohnergemeinde sei daher auch befugt, in ihrer Bauordnung zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen ein Sondernutzungsplan durch andere Planungsinstrumente abgelöst werden könne.

In Bezug auf die strittige Arealbebauungsplanpflicht wurde ausgeführt, der Regierungsrat habe nicht ignoriert, dass der Quartiergestaltungsplan Obermüli Süd und der Dienstbarkeitsvertrag eine Arealbebauungsplanpflicht enthielten. Er habe im angefochtenen Entscheid aufgezeigt, dass die Baubewilligung trotz fehlendem Arealbebauungsplan zu Recht erteilt worden sei. Es sei daran zu erinnern, dass das kantonale Recht in § 29 Abs. 1 PBG ein Verbot für eine Arealbebauungsplanpflicht enthalte. Ausserdem seien Quartiergestaltungspläne lediglich behörden-, nicht aber grundeigentümergebunden. Weiter könne die Rüge der Beschwerdeführer, wonach sich die Arealbebauungsplanpflicht aus dem Dienstbarkeitsvertrag ergebe, nicht gehört werden, da dem Vertrag keine öffentlich-rechtlichen Baubeschränkungen zugrunde liegen würden. Ausserdem seien die Beschwerdeführer nicht Parteien dieses Vertrages. Ihnen stünden keine Rechte aus diesem Vertrag zu. Die Einwohnergemeinde Baar könne die Durchsetzung der ihr zustehenden Rechte jederzeit über den Zivilrichter durchsetzen, insofern sei der Vertrag grundeigentümergebunden. Schliesslich sei festzuhalten, dass weder § 11 Abs. 5 noch § 4 Abs. 3 BO Baar die Verpflichtung enthielten, dass im Falle der Ablösung der Bebauungsplanpflicht ein Arealbebauungsplanverfahren durchzuführen sei.

Zur Frage, ob bei Bejahung einer Bundesaufgabe ein Gutachten nach Art. 7 Abs. 2 NHG eingeholt werden müsse, schrieb die Baudirektion, die für diese Frage zuständige kantonale Denkmalpflege habe ausdrücklich festgehalten, dass eine erhebliche Beeinträchtigung des Schutzobjekts ausgeschlossen sei, weshalb auf eine Begutachtung verzichtet werden könne. Weiter sehe Art. 4a VISOS keine Frist für die kommunale Umsetzung vor. Es bestehe auch keine Veranlassung, die bestehende Nutzungsplanung zu revidieren.

Zum zweiten Gutachten von Dr. Meinrad Huser brachte die Baudirektion vor, der Verfasser negiere, dass § 11 Abs. 5 BO Baar akzessorisch nicht mehr überprüfbar sei. Zudem verkenne er, dass die erteilte Baubewilligung auf der aktuellen Grundnutzungsordnung und dabei auf der anwendbaren Bestimmung von § 11 Abs. 5 BO Baar beruhe und nicht alleine gestützt auf einen Quartiergestaltungsplan ergangen sei. Für die Erteilung einer Baubewilligung liege eine genügende planerische Grundlage vor. Der Vorwurf, der planerische Stufenbau sei nicht eingehalten worden, gehe deshalb fehl.

M. Mit abschliessender Stellungnahme vom 13. November 2017 wehrten sich die Beschwerdeführer 2 gegen verschiedene Aussagen in der Duplik der Baudirektion. Darauf ist im Rahmen der Erwägungen einzugehen, sofern erforderlich. Am 20. April 2018 reichten die Beschwerdeführer 2 einen Entscheid des Obergerichts Schaffhausen zu den Akten.

N. Auf Anfrage des Gerichts reichte die Baudirektion am 22. August 2018 den Dienstbarkeitsvertrag vom 11. Mai 2015 zwischen der H.I. bzw. N.O. und der Einwohnergemeinde Baar zu den Akten.

O. Am 30. August 2018 fragte das Gericht bei der Direktion des Innern nach, ob angesichts zurückgehender Asylgesuche aus ihrer Sicht nach wie vor ein Bedarf für die geplante Asylunterkunft bestehe. Am 7. September 2018 bejahte die Direktion des Innern diese Frage und unterlegte ihre Antwort mit verschiedenen Statistiken. Darauf ist in den Erwägungen genauer einzugehen. Die auf Seiten des Regierungsrats verfahrensleitende Baudirektion schloss sich der Stellungnahme der Direktion des Innern am 12. September 2018 vorbehaltlos an.

P. Am 10. Oktober 2018 liessen die inzwischen durch F.G., Baar, vertretenen Beschwerdeführer 2, die Stellungnahme der Direktion des Innern als im Wesentlichen akten- und tatsachenwidrig bezeichnen. Auf die weiteren Vorbringen des Vertreters wird im Rahmen der Erwägungen zurückzukommen sein, soweit erforderlich.

Q. Der Beschwerdeführer 1 äusserte sich zur Stellungnahme der Direktion des Innern ebenfalls am 10. Oktober 2018 und bezeichnete sie als höchst widersprüchlich, namentlich die Aussage, wonach der Bestand von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich konstant hoch bleiben solle, obwohl die Asylgesuchzahlen seit 2015 markant gesunken seien. Auf weitere Vorbringen wird im Rahmen der Erwägungen eingegangen, sofern entscheidwesentlich.

R. In der Folge verzichteten die Beschwerdegegner darauf, sich zu den Vorbringen der beschwerdeführenden Parteien zu äussern.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1. a) Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 1. April 1976 (VRG, BGS 162.1) ist gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrates die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst. Ein solcher Ausschluss liegt hier nicht vor. Beschwerdelegitimiert ist, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat (§ 62 Abs. 1 lit. a VRG), durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist und ein schutzwürdiges an dessen Aufhebung oder Änderung hat (§ 62 Abs. 1 lit. b und c VRG). Der Beschwerdeführer 1 wohnt (Grundstück Nr. 102 = GS 102) zirka 180 m von der geplanten Asylsiedlung entfernt. Bei dieser Distanz könnte er von allfälligen ideellen Immissionen mehr als die Allgemeinheit betroffen werden (vgl. BGer 1C\_40/2010 vom 9. März 2010, E. 2.4). Die Beschwerdeführer 2 wohnen unmittelbar angrenzend an die Bauparzelle. Zudem haben sie eine direkte Sichtverbindung zur geplanten Baute. Aufgrund dieser räumlichen Nähe sind die Beschwerdeführer 2 ganz klar mehr als die Allgemeinheit vom Bauvorhaben betroffen. Der praktische Nutzen bei Gutheissung der Anträge der Beschwerdeführer 1 und 2 besteht darin, dass sie die Unterbringung von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich in der näheren Umgebung ihres Wohnhauses verhindern können. Da die Beschwerdeführer 1 und 2 schon am Einspracheverfahren und am Verfahren vor dem Regierungsrat teilgenommen haben, ist ihre Beschwerdeberechtigung insgesamt gegeben. Der angefochtene Beschluss vom 11. April 2017 wurde am 12. April 2017 versandt. Der Beschwerdeführer 1 hat seine Beschwerde am 15. Mai 2017 der Post übergeben und die Beschwerdeführer 2 am 12. Mai 2017. Die Beschwerden wurden damit rechtzeitig eingereicht. Die Beschwerden entsprechen auch den übrigen formellen Voraussetzungen, weshalb sie vom Verwaltungsgericht zu prüfen sind. Da sich die beiden Beschwerden gegen dasselbe Beschwerdeobjekt richten, sind sie aus Gründen der Prozessökonomie zusammen in einem Verfahren zu behandeln.

b) Der Beschwerdeführer 1 hat im Verfahren vor der Vorinstanz verlangt, die Direktorin des Innern habe in den Ausstand zu treten. Am 4. April 2017 hat der Regierungsrat dieses Begehren in einem Zwischenentscheid abgewiesen, womit der hier angefochtene Endentscheid in vollständiger Besetzung ergangen ist. Der Beschwerdeführer 1 hat sich mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 18. April 2017 gegen diesen Zwischenentscheid gewehrt und sinngemäss beantragt, es sei im baurechtlichen Verfahren betreffend die temporäre Asylsiedlung die Ausstandspflicht von Frau Landammann Manuela Weichelt-

Picard, Direktorin des Innern, festzustellen. Bejahendenfalls sei der Entscheid des Regierungsrats vom 11. April 2017 aufzuheben. Das Verwaltungsgericht hat jene Beschwerde heute im Rahmen des Verfahrens V 17 47 abgewiesen. Der Regierungsratsentscheid vom 11. April 2017 wurde folglich nicht aufgehoben und die dagegen gerichteten Beschwerden können in diesem Verfahren behandelt werden. Die materielle Beurteilung steht damit unter dem Vorbehalt der Rechtskraft des Entscheids im Verfahren V 17 47. Die Urteile der Verfahren V 17 47 und V 17 59 werden dem Beschwerdeführer 1 gleichzeitig eröffnet.

c) Ist ein Verwaltungsentscheid des Regierungsrates Beschwerdegegenstand, wie vorliegend, so können mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss § 63 Abs. 1 Ziff. 1–5 VRG nur Rechtsverletzungen gerügt werden. Eine Ermessensüberprüfung ist dem Gericht dagegen verwehrt (§ 63 Abs. 3 VRG e contrario).

2. Strittig und zu prüfen ist die Rechtmässigkeit der Baubewilligung für die temporäre Asylsiedlung (Zwischenraum) auf GS 378, Baar, vom 1. Juni 2016 in bau-, planungs- und heimatschutzrechtlicher Hinsicht. Die Beschwerdeführer haben diese Fragen mitunter etwas vermischt. Aus systematischen Überlegungen und der besseren Übersicht halber sind zuerst die rein bau- und planungsrechtlichen Fragen zu behandeln. Danach ist die Frage zu klären, ob die Baubewilligung auch im Lichte von heimatschutzrechtlichen Vorgaben zu Recht erfolgt ist oder nicht.

3. Das Bauvorhaben mit einer Grundfläche von rund 485 m<sup>2</sup> soll am Rand des GS 378 realisiert werden. Das Grundstück weist laut Angaben im Geoportal des Kantons Zug eine Grundbuchfläche von 48'698 m<sup>2</sup> auf. Der nördliche, rund 12'000 m<sup>2</sup> umfassende Teil des Grundstücks ist bebaut. Dort befindet sich das Industrieensemble Obermühle mit mehreren Bauten, die im Inventar schützenswerter Denkmäler aufgenommen wurden. Der restliche Teil des Grundstücks ist heute unbebaut, liegt allerdings in der Bauzone. Parallel zur südlich am Grundstück vorbeiführende Langgasse liegt ein Feld von rund 12'500 m<sup>2</sup> in der Wohn- und Arbeitszone WA4. Das nördlich daran anschliessende unbebaute rund 24'200 m<sup>2</sup> grosse Gebiet gehört zur Wohnzone W3. Die geplante Siedlung käme in der Zone W3 zu liegen. Es ist nicht bestritten, dass die Baute die in der Zone W3 geltenden Vorschriften einhalten würde.

4. Die Beschwerdeführer rügen, für das fragliche Baugrundstück bestehe eine Bebauungsplanpflicht. Der Gemeinderat Baar habe zusammen mit der Bauherrschaft in bun-

desrechtswidriger Art versucht, diese Bebauungsplanpflicht mit einem Quartiergestaltungsplan "Obermüli Süd" zu ersetzen.

a) Eine Konsultation des aktuell gültigen Zonenplans 2005 der Einwohnergemeinde Baar – an der Urne am 5. Juni 2005 beschlossen und vom Regierungsrat am 21. März 2006 und 27. März 2007 genehmigt – ergibt, dass der zurzeit noch unüberbaute südliche Teil des GS 378 mit einer Fläche von rund 36'700 m<sup>2</sup> – zusammen mit dem im Nordosten daran anschliessenden 4679 m<sup>2</sup> grossen GS 419 – in der Tat mit einer Bebauungsplanpflicht für öffentliche Freiräume nach § 11 Abs. 5 der Bauordnung Baar vom 5. Juni 2005 (BO Baar) belegt ist. Paragraph 11 BO Baar enthält fünf Absätze, die sich ausschliesslich mit Freiflächen befassen. Absatz 5 definiert eine sogenannte Bebauungsplanpflicht für im Zonenplan dafür speziell bezeichnete Flächen. Gleichzeitig sieht die Bestimmung aber auch ein Verzichtsmöglichkeit dieser Pflicht durch den Gemeinderat Baar vor, nämlich dann, "wenn die bauliche Entwicklung und die Freiraumgestaltung dem Quartiergestaltungsplan sowie dem gemeindlichen Richtplan entsprechen oder wenn die Grundeigentümer bereit sind, mit der Gemeinde auf freiwilliger Basis das Freiflächenkonzept des Quartiergestaltungsplanes grundeigentümergebunden privatrechtlich zu regeln und mit einer Überbindungsklausel auf allfällige Rechtsnachfolger zu überbinden". Gemeindliche Bauvorschriften und Zonenpläne werden im Rahmen einer Volksabstimmung erlassen (§ 39 Abs. 4 PBG). Danach besteht eine Beschwerdemöglichkeit an den Regierungsrat (§ 67 Abs. 2 lit. c PBG). Unabhängig davon, ob eine Beschwerde gegen den Erlass ergriffen wurde, überprüft der Regierungsrat in der Folge die gemeindlichen Bauvorschriften und Zonenpläne auf deren Übereinstimmung mit dem übergeordneten eidgenössischen und kantonalen Recht (§ 42 Abs. 1 PBG). Je nachdem ändert der Regierungsrat im Zuge dieser Überprüfung Bauvorschriften und Nutzungspläne. In diesem Fall hat er seinen Änderungsbeschluss aufzulegen und im Amtsblatt zu publizieren (§ 42 Abs. 3 PBG). Gegen diese Änderungen besteht eine Beschwerdemöglichkeit ans Verwaltungsgericht (§ 67 Abs. 2 lit. d PBG und § 61 Abs. 1 Ziff. 2 VRG). Vorliegend hat das Baarer Stimmvolk die BO Baar und den Zonenplan 2005 am 5. Juni 2005 an der Urne angenommen. Die Abstimmung wurde beim Verwaltungsgericht nicht angefochten. Gegen den ersten Genehmigungsbeschluss betreffend die BO Baar, den der Regierungsrat am 21. März 2006 fällte, gingen beim Verwaltungsgericht sechs Beschwerden ein. Keine davon betraf § 11 Abs. 5 BO Baar oder die im Zonenplan bezeichneten Grundstücke, auf die eine Bebauungsplanpflicht nach § 11 Abs. 5 BO Baar lastet. Am 27. März 2007 genehmigte der Regierungsrat die BO Baar und den Zonenplan Baar 2005 ein zweites Mal. Dagegen wurde keine Beschwerde mehr erhoben. Die BO Baar und der Zonenplan 2005 wurden damit

rechtskräftig. Es ist festzuhalten, dass das Ortsplanungsrevisionsverfahren in Baar im Jahr 2005 korrekt durchgeführt wurde. Damit ist es auch nicht zu beanstanden, dass auf die unüberbauten Teile des GS 378 und dem GS 419 eine Bebauungsplanpflicht für öffentliche Freiräume lastet, auf die aber auch verzichtet werden kann, wenn die Voraussetzungen von § 11 Abs. 5 BO Baar erfüllt sind.

b) Vorliegend hat der Gemeinderat Baar die auf GS 378 lastende Bebauungsplanpflicht genau auf dem in § 11 Abs. 5 BO Baar dafür vorgesehenen Weg abgelöst. Er hat nämlich am 11. Mai 2015 mit der Bauherrschaft und den Eigentümern des GS 419 einen Dienstbarkeitsvertrag abgeschlossen, in dem diese sich verpflichteten auf ihren Grundstücken Personaldienstbarkeiten zu Gunsten der Einwohnergemeinde Baar zu errichten. Diese im Grundbuch einzutragende Dienstbarkeiten sollen gemäss Vertrag der Gemeinde Baar als Quartierfreiraum bzw. als nutzungsneutrale Freiräume dienen (VG Act. 26, S. 1, 3 und 4). Ausserdem hat der Gemeinderat Baar am 27. Mai 2015 den Quartiergestaltungsplan "Obermüli Süd" festgesetzt (Plan mit erläuternder Bericht und Handlungsanweisungen einsehbar auf dem Geoportal des Kantons Zug). Dieser Plan legt gemäss den Ausführungen auf Seite 4 im erläuternden Bericht die Grundzüge der künftigen Quartierstruktur innerhalb des vom Bebauungsplan erfassten Gebiets fest, d.h. auf GS 419 und dem unüberbauten Teil von GS 378. Er behandelt Aspekte wie die Erschliessung, die Bebauung, Nutzung, Freiräume und den Lärmschutz zur Langgasse hin. Im erläuternden Bericht zum Quartiergestaltungsplan wird auf Seite 11 weiter ausgeführt, dass zeitgleich mit diesem Plan ein Vertrag zwischen der Gemeinde Baar und den Grundeigentümern geschlossen worden sei, welche die Ablösung der Bebauungsplanpflicht für öffentliche Freiräume gemäss § 11 Abs. 5 BO Baar ermöglichen solle. Im Vertrag selber bestätigt die Einwohnergemeinde Baar, dass sie mit dem Inkrafttreten des Quartiergestaltungsplans Obermüli Süd und dem Abschluss des Vertrags der Gemeinderat auf den Erlass eines Bebauungsplans im Gebiet Obermüli Süd verzichte (VG Act. 26, S. 7). Wie der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid richtig festgestellt hat, wurde die zonenrechtliche Vorgabe für die Ablösung der Bebauungsplanpflicht eingehalten. In formeller Hinsicht ist dem Gemeinderat Baar somit nichts vorzuwerfen.

5. Die Beschwerdeführer beanstanden, gestützt auf ein im Einspracheverfahren eingereichtes Gutachten von Dr. iur. Meinrad Huser, einem Spezialisten für Bau- und Immobilienrecht, dass die Baarer Bauordnung, namentlich dessen § 11 Abs. 5 im Widerspruch zum kantonalen Recht stehe. Die Bestimmung ermögliche eine Bewilligung, die sich nicht auf einen Nutzungsplan inklusive erforderlichen Sondernutzungsplans stützen könne. Sie

erlaube ein Vorgehen, welches die Mitwirkung der Bevölkerung unterbinde, umgehe die Beschlusskompetenz der Gemeindeversammlung, verhindere eine Beschwerdemöglichkeit und widerspreche im konkreten Fall der Planbeständigkeit (RR Act. 24, S. 18).

a) Der Regierungsrat hält zunächst in grundsätzlicher Art mit dem Argument dagegen, dass die Ortsplanungsrevision Baar rechtskräftig sei und akzessorisch nicht mehr überprüft werden könne, somit auch § 11 Abs. 5 BO Baar. Es trifft zu, dass Private im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens gegen eine Baubewilligung im Prinzip nicht mehr geltend machen können, der Nutzungsplan, welcher der Bewilligung zugrunde liege, sei nicht rechtmässig. Nutzungspläne sind grundsätzlich im Anschluss an deren Erlass anzufechten. Eine spätere akzessorische Überprüfung in einem Anwendungsfall ist nur in Ausnahmesituationen zugelassen (BGer 1C\_517/2013 vom 5. November 2013, E. 3.1). Diese Nichtanfechtbarkeit gilt nicht nur für den kartografischen Teil eines Nutzungsplans, sondern auch für Regelungen, welche Art, Natur und Umfang der im Zonenplan dargestellten und räumlich abgegrenzten Nutzungen näher umschreiben (BGE 133 II 353 E. 3.3; BGer 1P.771/2001 vom 5. Mai 2003, E. 7.3.2). Haben kommunale Vorschriften, die losgelöst von der räumlichen Zuordnung eine zonenübergreifende Regelung treffen, Erlasscharakter, können die Betroffenen ihre Rechtmässigkeit aber auch noch im Anwendungsfall in Frage stellen (Verwaltungsgericht Zürich, VB.2010.00574 vom 12. Januar 2011, E. 3.2).

Bei § 11 Abs. 5 BO Baar handelt es sich um eine Bestimmung mit Erlasscharakter, weil sie in genereller Art die Voraussetzungen für die Ablösung einer Bebauungsplanpflicht regelt. Sie ist – zonenübergreifend – in einer unbestimmten Anzahl von Fällen anwendbar und damit generell-abstrakter Natur. Es ist daher zulässig, diese Bestimmung im Anwendungsfall akzessorisch zu überprüfen.

b) Die Beschwerdeführer rügen gestützt auf das Gutachten Huser, die Kompetenzzuweisung in § 11 Abs. 5 BO Baar gehe über den vom kantonalen Recht vorgegebenen Rahmen hinaus und sei daher rechtswidrig (RR Act. 24, S. 15 f.).

b/aa) Der Gutachter stützt sich in seinen Überlegungen auf § 40 PBG. Diese Bestimmung regelt, wann gemeindliche Bauvorschriften, Zonen- und Bebauungspläne im einfachen Verfahren direkt durch den Gemeinderat abgeändert oder beschlossen werden können. Einfaches Verfahren bedeutet in diesem Zusammenhang im Wesentlichen, dass der Erlass ohne demokratische Mitwirkung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger einer Einwohnergemeinde erfolgt (vgl. § 39 Abs. 4 PBG). Demzufolge kann der Gemeinderat

kleine Änderungen an rechtskräftigen Bebauungsplänen auf diesem Weg beschliessen (§ 40 lit. a PBG) und weiter auch Bebauungspläne direkt erlassen, welche nicht wesentlich von den ordentlichen Zonenvorschriften abweichen (§ 40 lit. b PBG). Die Beschwerdeführer übersehen bei diesem Einwand, dass die Einwohnergemeinden ihre Bauvorschriften, Zonen- und Bebauungspläne grundsätzlich im ordentlichen Verfahren beschliessen. Hier hat die Einwohnergemeinde Baar einerseits im ordentlichen Verfahren eine "Bebauungsplanpflicht für öffentliche Freiräume" in bestimmten Gebieten festgesetzt und andererseits und zeitgleich dazu in einem ordentlichen Verfahren Bauvorschriften erlassen, welche den Gemeinderat ermächtigen, unter bestimmten Bedingungen von einer Bebauungsplanpflicht in diesen Gebieten abzusehen. Die grundsätzliche Verpflichtung und die Ausnahmeregelung stehen erlasstechnisch somit hierarchisch auf der gleichen Stufe. Es steht für das Gericht ausser Frage, dass die Einwohnergemeinde Baar, welche über die Kompetenz verfügt, ihre eigenen Bauvorschriften, Zonen- und Bebauungspläne zu erlassen (§ 7 Abs. 1 PBG), ein solches Verpflichtungs- und Ausnahmesystem im Rahmen des ordentlichen Erlassverfahrens vorsehen durfte. Paragraph 40 PBG regelt dagegen einen anderen Sachverhalt und ist hier gar nicht anwendbar. Es ist ferner weder eine andere Bestimmung des kantonalen Rechts noch eine bundesrechtliche Regelung zu sehen, welche der Regelung von § 11 Abs. 5 BO entgegenstünde. Die analogen Feststellungen des Regierungsrats im angefochtenen Entscheid erweisen sich als korrekt (RR Act. 27, S. 24). Paragraph 11 Abs. 5 BO Baar hält vor dem übergeordneten Recht stand. In wieweit diese Bestimmung auch mit den Schutzziele des ISOS zu vereinbaren ist, wird noch zu klären sein (Erw. 9b/aa hinten).

b/bb) Die Beschwerdeführer bringen, gestützt auf das Gutachten Huser, weiter vor, die Bebauungsplanpflicht gelte für das gesamte Gebiet Obermüli Süd, welches aus mehreren Grundstücken bestehe. Die hier strittige Bewilligung befasse sich aber nur mit einem Teil des GS 378. Eine Planung des Perimeters liege nicht vor und die Planungsgrundlagen des kommunalen Rechts würden nicht eingehalten. In einem bebauungsplanpflichtigen Gebiet dürfe nichts bewilligt werden, solange der Pflicht nicht nachgekommen werde. Es fehle die planerische Interessenabwägung, welche eine Gesamtsicht erfordere (RR Act. 24, S. 16).

b/cc) Wie festgestellt, wurde die Bebauungsplanpflicht im betreffenden Gebiet abgelöst, wogegen es rechtlich nichts einzuwenden gibt. Damit läuft die Kritik der Beschwerdeführer ins Leere, etwa die, dass § 11 Abs. 5 BO im Widerspruch zum Legalitätsprinzip stehe, dass die Bebauungsplanpflicht vorliegend gar nicht gültig abgelöst worden sei oder dass der Regierungsrat mit seinen Erwägungen geltendes Baarer Baurecht übergangen und

damit die Gemeindeautonomie verletzt habe. Allerdings haben sich die Grundeigentümer im Dienstbarkeitsvertrag dazu verpflichtet, auf den drei im Quartiergestaltungsplan Obermüli Süd gekennzeichneten Bauflächen je eine Arealbebauung zu realisieren (VG Act. 26, S. 7). Auch im Quartiergestaltungsplan selber wird ausdrücklich festgehalten, dass für drei im Plan genau bezeichnete Gebiete jeweils Arealbebauungen einzureichen seien (Erläuternder Bericht zum Quartiergestaltungsplan, S. 7). In der Baubewilligung der hier strittigen Baute stellt der Gemeinderat Baar dagegen fest, dass mit der zu bewilligenden Baute der im Dienstbarkeitsvertrag statuierten Arealbebauungspflicht nicht nachgekommen werde. "Im Sinne einer vorübergehenden Vertragsänderung und im Rahmen des dem Gemeinderat bei der Festsetzung und Abänderung eines Quartiergestaltungsplans zustehenden Ermessens kann die temporäre Asylsiedlung jedoch unter der Bedingung genehmigt werden, dass die Baubewilligung für die Asylsiedlung befristet wird auf 10 Jahre ab Inbetriebnahme der Asylsiedlung und dass die Asylsiedlung einzig von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich genutzt und bewohnt wird" (Baar Act. 28, S. 3 f.). Ob diese Abweichung von der Planungsgrundlage im konkreten Fall zulässig war, ist gleich anschliessend zu prüfen.

6. Gemäss § 4 Abs. 3 BO Baar dienen Quartiergestaltungspläne als Grundlage für die Ausarbeitung und Beurteilung von Arealbebauungen und Bebauungsplänen und zur Ausscheidung von öffentlichen Quartierfreiräumen. Er ist ein gemeindlicher Richtplan und als solcher behördenverbindlich (§ 4 Abs. 1 BO Baar). In der strittigen Baubewilligung weicht der Gemeinderat Baar von der für ihn verbindlichen Planungsgrundlage und von den Abmachungen im Dienstbarkeitsvertrag ab. Die Beschwerdeführer haben auch dieses Vorgehen kritisiert und als unzulässig bezeichnet (vgl. VG Act. 2, S. 21).

a) Der Regierungsrat begegnete dieser Rüge mit dem Argument, § 29 PBG sei totalrevidiert worden. Seit dem 1. Januar 2012 stehe es einem Gesuchsteller frei, einen Arealbebauungsplan bei der Baubehörde einzureichen. Darin enthalten sei die Aufhebung des früher zulässigen Arealbebauungszwangs. Den Gemeinden sei eine Übergangsfrist von fünf Jahren zur Anpassung der eigenen Vorschriften an das geänderte PBG eingeräumt worden. Die Übergangsfrist gemäss § 71 Abs. 1 PBG sei Ende 2016 abgelaufen, damit sei das kantonale Recht unmittelbar anwendbar. Die Bewilligungsfähigkeit des zu beurteilenden Bauvorhabens dürfe daher nicht von der Einreichung eines Arealbebauungsplans abhängig gemacht werden (RR Act. 27, S. 25 f.). Diese Ausführungen des Regierungsrats sind insofern zutreffend, als § 29 Abs. 1 PBG (in Kraft seit 1. Januar 2012) tatsächlich vorsieht, dass es einem Baugesuchsteller frei steht, auf seinem Grundstück eine Arealbau-

ung zu realisieren oder nicht, und dass es der Wille des Gesetzgebers war, die Arealbauungspflicht abzuschaffen. Ferner ist es richtig, dass § 29 Abs. 1 PBG geltendes kantonales Recht ist und anderslautenden kommunalen Regelungen vorgeht. Allerdings hat die Bauherrschaft sich vorliegend auch auf vertraglichem Weg dazu verpflichtet, im betreffenden Gebiet nur Arealbebauungen zu realisieren. Dies bedeutet gleichzeitig, dass dem Gemeinderat aus dem Vertrag ebenfalls die Pflicht trifft, Gesuche für Bauten in Einzelbauweise abzuweisen. Der Regierungsrat irrt somit, wenn er suggeriert, dass der neue § 29 Abs. 1 PBG sich auch auf die Vertragsbeziehung zwischen der Einwohnergemeinde Baar und den Eigentümerinnen sowie Eigentümern der GS 378 und GS 419 auswirkt. Hinzu kommt Folgendes: Sowohl Bebauungspläne wie auch Arealbebauungen ermöglichen es einer Gemeinde in einem bestimmten Gebiet im Zusammenwirken mit der Bauherrschaft wesentliche Vorzüge gegenüber der Einzelbauweise zu realisieren. Solche Vorzüge sind etwa eine besonders gute architektonische Gestaltung der Bauten und der Freiräume sowie eine besonders gute Einordnung in das Siedlungs- und Landschaftsbild (vgl. den nahezu identischen Wortlaut von § 32 Abs. 2 lit. a und b PBG für Bebauungspläne und § 29 Abs. 3 lit. a und b PBG sowie § 17 Abs. 1 lit. a und b BO Baar für Arealbebauungen). Der Gemeinderat Baar hat von der in § 11 Abs. 5 BO Baar vorgesehenen Möglichkeit der Ablösung der Bebauungsplanpflicht im betreffenden Gebiet zweifelsohne auch deshalb Gebrauch gemacht, weil er davon ausging, dass er seine städtebaulichen und architektonischen Vorstellungen in diesem Gebiet auch im Bewilligungsverfahren für eine Arealbebauung würde einfliessen lassen können. Dies zeigt sich etwa daran, dass der Gemeinderat Baar sich im Dienstbarkeitsvertrag vorbehalten hat, im Gebiet Obermüli Süd ein Bebauungsplanverfahren einzuleiten, sollten die Grundeigentümer der Verpflichtung zur Realisierung von Arealbebauungen nicht nachkommen (VG Act. 26, S. 7, Ziffer 2). Bei alledem war dem Gemeinderat aber offenkundig nicht bewusst, dass er den Quartiergestaltungsplan aufgrund der 2012 erfolgten Revision von § 29 Abs. 1 PBG so gar nicht erlassen konnte. Wäre es anders gewesen, hätte der Gemeinderat Baar die Baubewilligung noch im Juni 2016 gar nicht unter Abänderung des in Kraft stehenden Quartiergestaltungsplans erteilt, sondern ähnlich argumentiert, wie der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid.

b) Im gegenseitigen Umgang handeln Behörden und Private nach Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Aufgrund dieses Grundsatzes ist festzuhalten, dass der Gemeinderat Baar nach wie vor an seiner eigenen Planungsgrundlage im Quartier Obermüli Süd gebunden ist, ungeachtet des inzwischen weggefallenen Arealbauungszwangs. Auch die Bauherrschaft ist gestützt auf den Dienstbarkeitsvertrag, den sie mit der Gemeinde Baar

geschlossen hat, verpflichtet, sich an die Vorgaben des Quartiergestaltungsplans zu halten. Aus Sicht des Gemeinderats ist die hier in Frage stehende Baubewilligung daher als eine Ausnahmegewilligung aufzufassen, und zwar deshalb, weil sie in Abweichung von der im betreffenden Gebiet geltenden Planungsgrundlage (Quartiergestaltungsplan und Dienstbarkeitsvertrag, beide mit Statuierung einer Arealbebauungspflicht) erteilt wurde. Es wäre den konkreten Verhältnissen nicht angemessen, der Ansicht des Regierungsrats zu folgen, wonach der Gemeinderat Baar im betreffenden Gebiet keine Arealbebauungen mehr erzwingen darf. Dies würde zu Ende gedacht nämlich bedeuten, dass die Grundeigentümer auf dem Areal Obermüli Süd auch Bauten in Einzelbauweise realisieren könnten, welche den qualitativen Anforderungen von § 17 BO Baar bzw. von § 29 Abs. 3 lit. a und b PBG nicht entsprechen würden.

c) Ausnahmegewilligungen als Teil der Baubewilligung sind möglich, wenn gemeindliche Bauvorschriften im Einzelfall zu einer offensichtlich unzweckmässigen Lösung führen oder eine unbillige Härte bedeuten würden und nachbarliche Interessen nicht erheblich beeinträchtigt werden (§ 31 Abs. 1 V PBG in der vom 1. Juli 2012 bis 31. Dezember 2018 gültigen Fassung, ab 1. Januar 2019 § 57 Abs. 1 V PBG). Ausnahmen können von Vorschriften und Plänen des Kantons und der Gemeinden gewährt werden, die sich auf die Ausführung von Bauvorhaben beziehen. Es dürfen für ein Bauvorhaben auch mehrere Ausnahmen erteilt werden. Deren Summierung darf aber nicht dazu führen, dass das Vorhaben in Art, Dimensionen, Form oder Auswirkungen mit der Grundordnung nicht mehr vereinbar wäre (Zaugg, Aldo / Ludwig, Peter: Baugesetz des Kantons Bern, Kommentar, Bd. I, 4. Auflage, Bern 2013, Art. 26-27, N 1 und 2). Es ist nachfolgend zu prüfen, ob es zulässig war, die Baubewilligung als Ausnahmegewilligung zu erteilen.

c/aa) Es ist unbestritten, dass die geplante Siedlung die erhöhten qualitativen Anforderungen, welche eine Arealbebauung gemäss § 17 BO Baar genügen muss, nicht erfüllt. Auf der anderen Seite ist ebenso unbestritten, dass die Baute die im betreffenden Gebiet geltende Grundnutzungsordnung, das heisst die für die Zone W3 geltenden Bauvorschriften, einhält. Zieht man nun weiter in Betracht, dass der Kanton in der bewilligten Baute rund 100 Personen aus dem Asylbereich unterbringen will, die Baute somit einem öffentlichen Interesse dient, ferner dass die Baubewilligung nur für zehn Jahre (mit einer Verlängerungsmöglichkeit um weitere fünf Jahre) erteilt wurde, die Siedlung nachher vollständig zurückgebaut werden muss, dass sie ganz am westlichen Rand des Quartiers in 125 Meter Entfernung zum nächsten im Quartiergestaltungsplan vorgesehenen Quartierfreiraum zu stehen kommt und lediglich rund 1,5 Prozent der gesamten vom Quartiergestaltungs-

plan erfassten Fläche beschlägt, wäre es offensichtlich unzweckmässig, von der Bauherrschaft zu verlangen, dass die Baute die erhöhten Anforderungen einer Arealbebauung gemäss § 17 BO Baar genügen müsste. Bei dieser Abwägung fällt besonders ins Gewicht, dass es sich um eine temporäre Baute handelt, die nur zu einem ganz bestimmten Zweck errichtet werden soll, der überdies im öffentlichen Interesse liegt. Es würde insbesondere für die private Bauherrschaft eine unverhältnismässige Auflage bedeuten, wenn die Asylsiedlung eine besonders gute architektonische Gestaltung, eine besonders gute Einordnung, besonders gute Wohnungsgrundrisse und ein besonders gutes Umgebungsdesign und überdies noch eine unterirdische Sammelgarage aufweisen müsste. Die beschriebenen (öffentlichen und privaten) Interessen überwiegen das auf der anderen Seite stehende öffentliche Interesse an einer Bauausführung gemäss der im betreffenden Gebiet geltenden Planungsgrundlage bei weitem.

c/bb) Was die nachbarlichen Interessen betrifft, so hält die Baute, wie festgestellt, die Grundnutzungsordnung ein. Damit müssen die Nachbarn auch nicht gewärtigen, dass das Gebäude länger oder höher ist oder eine höhere Ausnützung aufweist, als es die Zone W3 erlaubt (vgl. §§ 18 und 19 BO Baar). Das Gebäude entspricht auch dem Zweck der Zone. Wie der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid korrekt festgestellt hat, handelt es sich bei der Unterbringung von Asylsuchenden um eine Wohnnutzung, welche in der Zone W3 zulässig ist (RR Act. 27, S. 27). Im Übrigen haben die in der Nähe der Siedlung wohnenden Beschwerdeführer – richtigerweise – auch nicht geltend gemacht, dass die bewilligte Baute sich störend auf die Nachbarschaft auswirken würde, weil darin Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich wohnen werden. Nachbarliche Interessen werden durch die Ausnahmegewilligung jedenfalls nicht erheblich beeinträchtigt.

c/cc) Im Sinne eines Zwischenergebnisses ist festzuhalten, dass die strittige Baubewilligung als Ausnahmegewilligung gemäss § 31 Abs. 1 V PBG (in der vom 1. Juli 2012 bis 31. Dezember 2018 gültigen Fassung, ab 1. Januar 2019 § 57 Abs. 1 V PBG) erteilt wurde. Dies zu Recht, denn die Voraussetzungen zur Erteilung einer Ausnahmegewilligung sind vorliegend erfüllt.

d) Die Beschwerdeführer bringen vor, der im Raumplanungsrecht geltende Grundsatz der Planbeständigkeit (Art. 15 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979, [RPG, SR 700]) werde durch die temporäre Bewilligung verletzt. Auf diesen Punkt ist noch zurückzukommen (Erw. 8g, hinten).

e) Die Beschwerdeführer monieren, dass das gemäss Quartiergestaltungsplan vorgeschriebene Arealbebauungsplanverfahren nicht an die Hand genommen worden sei. Die hier strittige Baubewilligung ist als Ausnahmegewilligung im Sinne von § 31 Abs. 1 V PBG (in der vom 1. Juli 2012 bis 31. Dezember 2018 gültigen Fassung, ab 1. Januar 2019 § 57 Abs. 1 V PBG) ergangen. Der Gemeinderat verlangte für die Baute gerade nicht, dass sie den Anforderungen von § 17 BO Baar genügen muss. Ob das Arealbauverfahren im betreffenden Gebiet schon an die Hand genommen wurde oder nicht, ist daher irrelevant.

f) Die Beschwerdeführer bringen vor, dass ein Abweichen von der vorgeschriebenen Arealbauverpflichtung das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) und den Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) verletze. Was das Legalitätsprinzip betrifft, so ist ein Abweichen von den an sich massgebenden baurechtlichen Regeln mit § 31 Abs. 1 V PBG (in der vom 1. Juli 2012 bis 31. Dezember 2018 gültigen Fassung, ab 1. Januar 2019 § 57 Abs. 1 V PBG), wie dargelegt, rechtlich genügend abgestützt. Mit Blick auf den Grundsatz von Treu und Glauben ist festzuhalten, dass die Bauherrschaft und die Baubehörde hier offenbar in völliger Übereinstimmung gehandelt haben. Eine Verletzung des Grundsatzes zwischen diesen Verfahrensparteien ist nicht zu sehen. Soweit die Beschwerdeführer sagen wollen, dass die Behörden sich ihnen gegenüber treuwidrig verhalten hätten, so würde dieser Vorwurf ins Leere zielen. Um sich erfolgreich auf den Vertrauensgrundsatz berufen zu können, bedarf es zunächst einer Vertrauensgrundlage. Es muss sich dabei um eine Angelegenheit handeln, welche den Bürger konkret berührt (BGE 117 Ia 285 E. 2b). Der Quartiergestaltungsplan ist aber nur für die Behörde verbindlich und der Dienstbarkeitsvertrag bindet nur die Einwohnergemeinde Baar auf der einen und die Bauherrschaft sowie die N.O. auf der anderen Seite. Im Weiteren haben die Beschwerdeführer auch nicht vorgebracht, dass sie im Hinblick auf die Arealbauverpflichtung auf dem Baugrundstück Dispositionen getroffen hätten, die sie wegen der erteilten Bewilligung für die Asylsiedlung nun nicht mehr rückgängig machen könnten.

g) Die Beschwerdeführer bringen unter Abstützung auf Aussagen des Gutachters Dr. Meinrad Huser vor, § 4 Abs. 3 BO Baar, welche den Quartiergestaltungsplan zum Regelungsgegenstand habe, sei problematisch. Die Bestimmung spreche dem Quartiergestaltungsplan zwei völlig verschiedene Funktionen zu. Zum einen sei er behördenverbindlicher Richtplan, der die Zielrichtung des Bebauungsplans realisiere. Zum anderen wolle er der Gemeinde die Möglichkeit geben, ohne weitere formelle Planung, sondern aufgrund einer Bebauungsabsicht Privater im Baubewilligungsverfahren eine Arealbebauung über

eine grössere Fläche zu bewilligen. Soweit eine Planungspflicht bestehe, müsse ein Bebauungsplan erstellt werden, der dann Grundlage für die Baubewilligung sei. Eine Arealbebauung genüge nicht. Der in § 4 Abs. 3 BO Baar vorgesehene Weg über eine Arealbebauung verstosse gegen übergeordnetes Recht (BF 1 Act. 2, S. 3). Eine Baubewilligung könne nicht direkt auf der Grundlage eines Quartiergestaltungsplans erteilt werden. Jede Baubewilligung bedürfe einer Grundlage im Nutzungsplan (BF 1 Act. 2, S. 5). Nach Bundesrecht sei es nicht zulässig, das dreistufige Planungssystem im kantonalen Recht zu übergehen (RR Act. 24, S. 13). Den Beschwerdeführern und dem Gutachter ist zu entgegenen, dass die Bebauungsplanpflicht im betreffenden Gebiet in Anwendung von § 11 Abs. 5 BO Baar abgelöst wurde und dass, wie dargelegt, dieses Vorgehen korrekt war (Erw. 4b) und die Bestimmung vor dem übergeordneten Recht standhält (Erw. 5b/aa). Ferner übersehen sie, dass vorliegend gar keine Arealbebauungsbewilligung erteilt wurde, sondern eine Ausnahmbewilligung. Diese Ausnahmbewilligung hält die im Gebiet geltende Grundnutzungsordnung ein, so dass nicht zu sehen ist, inwiefern hier gegen das dreistufige Planungssystem verstossen wurde. Es ist daher auch nicht richtig zu sagen, die erteilte Baubewilligung stütze sich in unzulässiger Art direkt auf den Quartiergestaltungsplan ab. Es erübrigt sich daher, sich an dieser Stelle vertieft mit der vom Gutachter geübten Kritik an § 4 Abs. 3 BO Baar zu befassen, wonach die Bestimmung gegen übergeordnetes Recht verstossen soll.

h) Die Beschwerdeführer verweisen auf das Verwaltungsgerichtsurteil V 2008 161 vom 28. Januar 2010, das für den vorliegenden Fall von Relevanz sein könnte. Das Verwaltungsgericht hielt in Erwägung 3e auf Seite 18 dieses Urteils fest, dass Eigentümer von Grundstücken, auf denen rechtskräftig ein Bebauungsplan festgesetzt wurde, verpflichtet seien, die Grundstücke nach den Regeln des Bebauungsplanes zu überbauen. Eine von den Vorgaben des Bebauungsplanes abweichende Zwischennutzung widerspreche dem Sinn und Zweck des Instituts des Bebauungsplanes. Nur dort, wo der Bebauungsplan keine Regeln über die Lage, die äussere Abmessung, die Nutzungsweise und die Zweckbestimmung von Bauten sowie die Erschliessung und Umgebungsgestaltung enthalte, könne auf die allgemeinen Regeln der gemeindlichen Bauordnung zurückgegriffen werden. Diese Rechtsprechung lässt sich auf den vorliegenden Fall schon deshalb nicht übertragen, weil auf dem streitbetroffenen Baugrundstück die Bebauungsplanpflicht gestützt auf § 11 Abs. 5 BO Baar abgelöst wurde. Weiterungen dazu erübrigen sich. Das von den Beschwerdeführern zitierte Urteil ist hier nicht von Relevanz.

i) Nach dem Gesagten ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführer mit ihren rein bau- und planungsrechtlichen Rügen vor Gericht nicht durchdringen.

7. Die Beschwerdeführer sind weiter der Meinung, dass die geplante Asylsiedlung sich in mancherlei Hinsicht mit den Zielen des Natur- und Heimatschutzgesetzes des Bundes kollidiert.

a) Im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder (ISOS) gehört das Baugrundstück zum Ortsbild von nationaler Bedeutung "Spinnerei an der Lorze" (vgl. Anhang zur Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder vom 9. September 1981 (VISOS, SR 451.12) und wird als Umgebungszone V mit Erhaltungsziel a deklariert (Eidg. Departement des Innern ([Hrsg.]: ISOS, Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz, Band Kanton Zug, Bern 2002, S. 216). Eine Umgebungszone ist dabei als Bereich von begrenzter Ausdehnung, meist in enger Beziehung zur schützenswerten Bebauung definiert (ISOS, a.a.O., S. 278). Für Umgebungszone mit dem Erhaltungsziel a gilt: "Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche. Die für das Ortsbild wesentliche Vegetation und Altbauten bewahren, störende Veränderungen beseitigen" (ISOS, a.a.O., S. 280).

b) Die Beschwerdeführer bringen vor, dass im konkreten Fall die Erhaltungs- und Schutzziele des ISOS direkt zur Anwendung kämen, da mit der geplanten Asylsiedlung eine Bundesaufgabe gemäss Art. 2 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG, SR 451) gegeben sei. Der Regierungsrat hat sich im angefochtenen Entscheid zunächst auf den Standpunkt gestellt, dass es sich hier um die Bewilligungserteilung für ein Bauvorhaben innerhalb der Bauzonen handle, womit grundsätzlich keine Bundesaufgabe im Sinne des NHG vorliege. Die Unterbringung von Personen aus dem Asylbereich werde auch nicht umfassend und damit abschliessend durch den Bund geregelt. Diese sei föderal organisiert (RR Act. 27, S. 13). Desungeachtet hat der Regierungsrat das Bauprojekt in der Folge sowohl unter der Annahme geprüft, dass vorliegend nur eine kantonale bzw. eine kommunale Aufgabe erfüllt werde, als auch unter der Prämisse, dass hier eine Bundesaufgabe in Frage stehe. In beiden Fällen ist er zum Schluss gekommen, dass die Baubewilligung die Vorgaben des ISOS und die Bestimmungen des NHG einhalte. Zunächst soll der Frage nachgegangen werden, ob die von den Beschwerdeführern geübte Kritik an der regierungsrätlichen Prüfung unter Annahme einer Bundesaufgabe begründet ist. In Erwägung 9 folgt eine Auseinandersetzung mit den Vorbringen

der Beschwerdeführer unter der Prämisse, dass mit Erteilung der strittigen Baubewilligung eine kantonale bzw. kommunale Aufgabe erfüllt wird.

8. Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG). Ist für die Erfüllung einer Bundesaufgabe der Bund zuständig, so beurteilt je nach Zuständigkeit das Bundesamt für Umwelt (BAFU), das Bundesamt für Kultur oder das Bundesamt für Strassen, ob ein Gutachten durch eine Kommission nach Art. 25 Abs. 1 erforderlich ist. Ist der Kanton zuständig, so obliegt diese Beurteilung der kantonalen Fachstelle nach Art. 25 Abs. 2 (Art. 7 Abs. 1 NHG). Die Kantone bezeichnen Fachstellen für den Naturschutz, den Heimatschutz und die Denkmalpflege (Art. 25 Abs. 2 NHG). Im Kanton Zug ist das Amt für Denkmalpflege und Archäologie die kantonale Fachstelle für Denkmalpflege im Sinne von Art. 25 Abs. 2 NHG (§ 14 Abs. 1 des Denkmalschutzgesetzes vom 26. April 1990 (DMGS, BGS 423.11)).

a) Ist mit dem Bauprojekt ein schwerer Eingriff verbunden, d.h. ist damit u.a. eine auf ein Schutzziel ausgerichtete, umfangreiche und nicht wieder rückgängig zu machende Beeinträchtigung verbunden, die ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne des Inventars zur Folge hat, ist dies in der Erfüllung einer Bundesaufgabe grundsätzlich unzulässig. Eine Ausnahme ist nach der gesetzlichen Regelung nur möglich, wenn das Eingriffsinteresse auf ein gleich- oder höherwertiges Interesse von ebenfalls nationaler Bedeutung zurückgeht. Das heisst immer dann, wenn das zu einem Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung vorgebrachte Interesse nicht von nationaler Bedeutung ist, ist der Eingriff unzulässig und darf von der Entscheidbehörde keine Interessenabwägung mehr durchgeführt werden, denn in diesen Fällen hat der Gesetzgeber bereits zu Gunsten der ungeschmälerten Erhaltung entschieden (BGE 127 II 273 E. 4c mit Hinweisen).

b) Die Beschwerdeführer bringen vor, dass es genügend andere Plätze zur Unterbringung von Asylsuchenden im Kanton Zug habe. Das Motel Sihlbrugg stehe beispielsweise dafür seit geraumer Zeit bereit. Der Regierungsrat mache auch keine Unterbringungsnot geltend. Der Kanton Zug sei auf die geplante Baute gar nicht angewiesen. Aus

diesem Grund liege gar kein Eingriffsinteresse von nationaler Bedeutung vor, womit eine Interessenabwägung ausgeschlossen sei. Die Beschwerdeführer verkennen mit diesem Vorbringen, dass bei der Abklärung, ob im vorliegenden Fall eine Interessenabwägung überhaupt durchgeführt werden darf, nicht davon abhängig ist, ob es im Kanton Zug eine neue Asylsiedlung braucht oder nicht. Entscheidend ist, ob das Interesse an einer Bereitstellung von ausreichenden und geeigneten Unterkünften für Personen im Asyl- und Flüchtlingsbereich von nationaler Bedeutung ist oder nicht. Für das Gericht steht es ausser Zweifel, dass es sich dabei um ein Interesse von nationaler Bedeutung handelt, womit eine Abwägung der auf dem Spiele stehenden Rechtsgüter möglich ist. Die Beschwerdeführer übersehen weiter, dass es gemäss Bundesgericht bei Art. 6 Abs. 2 NHG darauf ankommt, ob das Bauprojekt einen schweren Eingriff bedeutet oder nicht. Darauf wird zurückzukommen sein.

c) Die Beschwerdeführer schreiben, das Wiesland in der Umgebungszone V gewährleiste den räumlichen Bezug nach Baar. Dieser Bezug und auch die Sicht auf das historische Schwesternhaus würden durch die Baute massiv beeinträchtigt. Zudem würde Richtung Oberdorf und von anderen Standorten der räumliche Bezug gegen weitere historischen Bauten auf dem Mühleareal nicht mehr gewährleistet. Die Asylsiedlung bewirke deshalb im Gegensatz zur Auffassung des Regierungsrats einen erheblichen Eingriff in das vom ISOS geschützte Gebiet. Ausserdem handle es sich bei den hier aufgeworfenen Fragen (bestehende Beeinträchtigungen und Erhaltungsziel a) um Grundsatzfragen. Diese könnten von der Entscheidbehörde nicht alleine entschieden werden, sondern setzten ein Gutachten der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EDK) bzw. der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) voraus (VG Act. 2, S. 30 f. und 33).

c/aa) Für die Zuständigkeit einer Erstbeurteilung nach Art. 7 Abs. 1 NHG unterscheidet das Gesetz danach, ob die Bundesaufgaben von Behörden des Bundes oder des Kantons erfüllt werden. Bei Annahme einer Bundesaufgabe würde ihre Erfüllung vorliegend zweifelsohne durch den Kanton erfolgen. Denn es handelt sich bei der bewilligten Baute um eine Unterkunft für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich, welche der Bund dem Kanton Zug zugewiesen hat (Art. 27 Abs. 3 Asylgesetz vom 26. Juni 1998 [AsylG, SR 142.31]) und für deren Unterbringung der Kanton Zug zuständig ist (Art. 28 Abs. 1 und 2 AsylG). Es war somit richtig, dass die Baubehörde vor Erteilung der Baubewilligung eine Erstbeurteilung gemäss Art. 7 Abs. 1 NHG beim Amt für Denkmalpflege und Archäologie eingeholt hat. Die kantonale Denkmalpflegerin führte in ihrem Bericht vom 24. Februar

2016 aus, dass das ISOS-Ortsbild "Spinnerei an der Lorze" aus drei Kerngebieten bestehe: aus der Fabrikanlage um das alte Spinnereigebäude, aus Arbeiterquartieren mit Gewerbebauten sowie aus der Obermühle. Die Umgebungszonen dienten dazu, die räumlichen Bezüge und Sichtbeziehungen zwischen den verschiedenen Gebieten und Baugruppen sowie zum Dorfkern zu gewährleisten. Die hier interessierende Umgebungszone V gewährleiste gemäss der Ortsbildbeschreibung den räumlichen Bezug der Mühlebauten zur Spinnerei und zugleich nach Baar. Der geplante Neubau stehe am westlichen Rand dieser Umgebungszone V und schliesse direkt an das Siedlungsgebiet an. Er sei zudem deutlich von der Strasse zurückversetzt. Mit dieser Positionierung werde der gemäss ISOS-Beschrieb wichtige räumliche Bezug der Mühlebauten zur Spinnerei in keiner Weise tangiert. Zwar empfehle das ISOS für das Vorgelände der Obermühle ein absolutes Bauverbot. Artikel 3 NHG fordere in Bezug auf die "ungeschmälerte Erhaltung" eines Schutzobjekts eine Interessenabwägung. Eine teilweise Bebauung auf dem Areal sei also bei ausgewiesenem öffentlichem Interesse nicht ausgeschlossen. Dies umso mehr, als die Überbauung nur sehr zurückhaltend erfolge und auch von temporärem Charakter sei. Artikel 3 NHG werde vorliegend nicht verletzt, da das Bauvorhaben das Schutzobjekt ausreichend schone. Eine "erhebliche Beeinträchtigung" könne ausgeschlossen werden, weshalb auf eine Begutachtung durch eine beratende Kommission des Bundes verzichtet werden könne (Baar Act. 18, S. 3).

c/bb) Das Gesetz sieht vor, dass die gestützt auf Art. 7 Abs. 1 NHG handelnden Behörden sich dann für ein Gutachten durch eine Fachkommission des Bundes auszusprechen haben, wenn ein Inventarobjekt durch die Erfüllung der anderen Bundesaufgabe erheblich beeinträchtigt wird oder wenn sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen stellen (Art. 7 Abs. 2 NHG). Die Beschwerdeführer verweisen zur Verdeutlichung ihrer Ansicht, wonach vorliegend Grundsatzfragen zur Debatte stünden, auf den Bundesgerichtsentscheid BGer 1C\_558/2015 vom 30. November 2016. Gemäss Erwägung 3.3 dieses Urteils ging es in jenem Fall darum, dass ein Altbau in einem ISOS-Schutzgebiet im Kanton Schwyz mit dem Erhaltungsziel A (Substanzerhalt) hätte abgerissen werden sollen, um einem Neubauprojekt zu weichen. Zudem hätte der Neubau weiter in die gemäss ISOS freizuhaltende Umgebungszone mit dem Erhaltungsziel a hineingeragt als der bisherige Bau. Das Bundesamt für Kultur (BAK), welches im kantonalen Verfahren die Erstbeurteilung im Sinne von Art. 7 Abs. 1 NHG vorgenommen hatte, qualifizierte das Projekt als massive Beeinträchtigung des Ortsbildes als Ganzes, das dessen nationale Bedeutung gefährde. Die kantonalen Behörden verwiesen im kantonalen Verfahren auf den Umstand, dass sich das Gebiet seit Aufnahme ins ISOS verändert habe. Es seien schon mehrere historische

Bauten abgerissen und ersetzt worden. Die kantonale Denkmalpflege warf im kantonalen Verfahren deshalb sogar die Frage auf, ob das ISOS im fraglichen Gebiet nicht revidiert werden müsste. Das Verwaltungsgericht verneinte im angefochtenen Urteil sodann ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Erhaltung des Altbaus und ging davon aus, dass sich das Neuprojekt genügend in das Ortsbild einfüge. Das BAK, als Fachstelle des Bundes, vertrat in der Vernehmlassung ans Bundesgericht schliesslich die Auffassung, die im fraglichen Gebiet bereits eingetretenen Beeinträchtigungen würden die Schutzwürdigkeit des Ortsbilds nicht in Frage stellen, sondern im Gegenteil dazu führen, dass keine weiteren Beeinträchtigungen mehr in Kauf genommen werden dürften. Das Bundesgericht führte nach Darlegung dieser Positionen aus, dass es sich bei den aufgeworfenen Fragen um Grundsatzfragen im Zusammenhang mit dem ISOS-Schutzobjekt handle. Diese Fragen hätten deshalb nicht von der Entscheidbehörde alleine entschieden werden dürfen, sondern hätten ein Gutachten der EDK bzw. der ENHK vorausgesetzt.

c/cc) Vergleicht man die Ausgangslage beim vom Bundesgericht beurteilten Fall mit derjenigen hier so fallen einige wesentliche Unterschiede auf. Im Schwyzer Fall hätte ein altes Gebäude, welches gemäss ISOS erhalten werden müsste, abgerissen und durch ein neues ersetzt werden sollen. Vorliegend wird kein Gebäude abgerissen, sondern es soll ein neues Gebäude vorübergehend am Rande eines Gebiets errichtet werden, in dem laut ISOS die Freifläche erhalten werden müsste. Während im Schwyzer Fall die erstbeurteilende Fachstelle nach Art. 7 Abs. 1 NHG vor einer massiven Gefährdung des Ortsbildes durch den Eingriff warnte, verneinte hier die erstbeurteilende Fachstelle nach Art. 7 Abs. 1 NHG eine erhebliche Beeinträchtigung des ISOS-Inventarobjekts. Schliesslich sprach sich die kantonale Denkmalpflege im Schwyzer Fall dafür aus, die ISOS-Schutzziele im fraglichen Gebiet zu überdenken, während sich die Denkmalpflege des Kantons Zug im vorliegenden Fall zu keinem Zeitpunkt in diese Richtung äusserte. Während sich im Kanton Schwyz aufgrund der Schwere des Eingriffs und der sich widersprechenden Beurteilungen von Fachstellen und Baubewilligungsbehörden tatsächlich einige Grundsatzfragen stellten, sind im vorliegenden Fall solche grundlegenden Fragen nicht ansatzweise auszumachen. Die vom Gesetz in Art. 7 Abs. 1 NHG vorgesehene erstbeurteilende Fachperson hat empfohlen, von einer Begutachtung durch eine Fachkommission des Bundes abzusehen. Die Baubewilligungsbehörde und der Regierungsrat sind ihr in dieser Ansicht gefolgt. In Fachfragen dürfen Gerichte nicht ohne triftige Gründe von einem Gutachten abweichen. Zulässig ist ein Abweichen nur, wenn die Glaubwürdigkeit des Gutachtens durch die Umstände ernsthaft erschüttert ist (BGE 132 II 257 E. 4.4.1). Es bedarf keiner grossen Begründung für die Feststellung, wonach die kantonale Denkmalpflegerin über den erforderlichen

Sachverstand verfügt, um sich zu Fragen des Ortsbildschutzes in Zuger Gemeinden kompetent zu äussern. Es sind in ihrer Stellungnahme keine Anhaltspunkte ersichtlich, welche Zweifel an deren Objektivität und Zuverlässigkeit begründen würden. Die Darlegungen sind vielmehr in sich schlüssig und widerspruchsfrei und beruhen auf einer ausreichenden Würdigung der örtlichen Situation. Es gibt somit für das Gericht, wie schon für die Vorinstanzen, keinen Grund, von der Beurteilung der kantonalen Denkmalpflegerin abzuweichen. Demzufolge kann beim strittigen Bauvorhaben eine erhebliche Beeinträchtigung des Inventars ausgeschlossen werden. Mit Blick auf das Argument der Beschwerdeführer, wonach durch die Baute gewisse räumliche Bezüge nicht mehr möglich seien, ist noch zu sagen, dass die Asylsiedlung am westlichen Rande des GS 378 zu liegen kommen soll. Wie schon die Vorinstanz anlässlich eines Augenscheins vom 25. Oktober 2016 in nicht zu beanstandender Weise festgestellt hat (RR Act. 17, S. 2 und 4), beeinträchtigt die geplante Baute die Sicht auf die schützenswerten Gebäude der Obermühle nur geringfügig. Die Richtigkeit dieser Feststellung lässt sich übrigens auch anhand einer Konsultation im Geportal zugmap leicht überprüfen. Eine erhebliche Sichteinschränkung ist lediglich vom Nachbargrundstück GS 377 auszumachen. Von der geschützten Gebäudegruppe Obermühle aus werden auch nach Erstellung der Asylsiedlung weiterhin nahezu alle heute bestehenden Sichtbezüge nach Baar und insbesondere auch auf andere Kernbereiche des ISOS-Schutzgebiets möglich sein. Dazu kommt, dass die Asylsiedlung keine der durch Fotoaufnahmen dokumentierten Sichtachsen des ISOS-Inventars "Spinnerei an der Lorze" beeinträchtigt (vgl. ISOS, Kanton Zug, a.a.O., S. 213). Zwar trifft die Feststellung der Beschwerdeführer zu, wonach die geplante Baute die Sicht von der Obermühle auf das ehemalige Mädchenheim auf dem GS 377 verdecken wird, doch liegt dieses Grundstück ausserhalb des ISOS-Perimeters. Von einer massiven Beeinträchtigung des räumlichen Bezugs nach Baar, wie es die Beschwerdeführer formulieren, kann bei dieser Ausgangslage jedenfalls nicht die Rede sein. Und selbst wenn eine Beeinträchtigung angenommen werden müsste, wäre diese bloss vorübergehend. Auch vor dem Hintergrund dieser Überlegungen war es demzufolge richtig, dass die Vorinstanzen auf die Einholung eines Gutachtens einer Fachkommission des Bundes verzichteten. Die Beschwerdeführer sind mit ihren anderslautenden Vorbringen nicht zu hören.

d) Mit der Feststellung, dass beim strittigen Bauvorhaben eine erhebliche Beeinträchtigung des Inventars ausgeschlossen werden kann, ist gleichzeitig gesagt, dass die Asylsiedlung keinen schweren Eingriff in die Schutzziele der Umgebungszone V bedeutet, sondern nur – aber immerhin – einen leichten. Das Bundesgericht hat mit Blick auf die in Art. 6 Abs. 2 NHG geforderte Interessenabwägung für solche Fälle Folgendes erwogen:

"Ist der Eingriff in ein Schutzziel bloss mit einem geringfügigen Nachteil verbunden, ist ebenfalls eine Interessenabwägung vorzunehmen, wobei die Bewilligung des Eingriffs nicht von dessen nationaler Bedeutung abhängt. Der Nachteil kann in diesem Fall unter dem Titel der grösstmöglichen Schonung mit Ersatzmassnahmen ausgeglichen werden. Zudem dürfen wegen solcher Einzeleingriffe, die zwar für sich allein mit leichten Nachteilen verbunden sind, nicht negative Präjudizien für eine Folgeentwicklung zu erwarten sein, die insgesamt für den Natur- und Heimatschutz zu einem erheblich nachteiligen Ergebnis führen (BGer 1C\_357/2015 vom 1. Februar 2017 E. 4.2.4 mit Hinweis auf BGE 127 II 273 E. 4c).

e) Die Beschwerdeführer monieren, der Regierungsrat habe die Interesseabwägung im Sinne vom Art. 6 Abs. 2 NHG nicht ansatzweise vorgenommen. Es ist zu prüfen, ob dieser Vorwurf zutrifft.

e/aa) Der Regierungsrat hat im angefochtenen Entscheid, wie festgestellt (Erw. 8c/aa und 8c/cc), zu Recht auf die Stellungnahme der kantonalen Denkmalpflegerin abgestellt. Er hat aber auch noch weitere Ausführungen zur Tragweite der ISOS-Umgebungsschutzziele auf dem fraglichen Areal gemacht, welche weiter gingen, als diejenigen der kantonalen Denkmalpflegerin. Während die Denkmalpflegerin sich nämlich im Wesentlichen mit der Frage der Beeinträchtigung der Umgebungszone V durch die geplante Baute befasste, nahm der Regierungsrat eine Interpretation der ISOS-Beschreibung und der dazu gehörenden Darstellungen in den Plänen und Fotos für das gesamte Areal vor. Dabei stellte er sich auf den Standpunkt, dass das Schutzziel der Umgebungszone V sich nicht in einem vollständigen Bauverbot erschöpfe, sondern in der Freihaltung ganz bestimmter Sichtachsen. Das für die Umgebungszone V festgelegte Erhaltungsziel a sei in diesem Sinne zu verstehen bzw. es sei auf diese Bereiche des Baugrundstücks beschränkt. Diese Überlegungen führten den Regierungsrat zusammen mit den Erkenntnissen des Augenscheines vom 25. Oktober 2016 zum Schluss, dass das vom ISOS definierte Schutzziel in der Umgebungszone V durch die Asylsiedlung gar nicht betroffen werde, womit die Eingriffsvoraussetzungen nach Art. 6 NHG hier nicht relevant seien (RR Act. 27, Erw. 7b, S. 15f.). Ob es sich tatsächlich so verhält, wie der Regierungsrat meint, muss für das strittige Bauvorhaben jedoch nicht geklärt werden. Die Frage würde sich – wenn überhaupt – allenfalls erst dann stellen, wenn dereinst weitere Bereiche des Grundstücks überbaut werden sollen.

e/bb) Die Frage kann auch deshalb offenbleiben, weil der Regierungsrat in einer Eventualerwägung die vom Gesetz verlangte Interessenabwägung an einer anderen Stelle des angefochtenen Entscheids durchaus vorgenommen hat. In Erwägung 7c ging er nämlich von der Annahme aus, dass das Schutzziel für die Umgebungszone V die Freihaltung des unüberbauten Teils Grundstücks bedeute. In diesem Fall, so der Regierungsrat, läge mit dem Bauvorhaben keine auf ein Schutzziel ausgerichtete, umfangreiche und irreversible Beeinträchtigung vor, die ein Abweichen von der ungeschmälerter Erhaltung im Sinne des Inventars zur Folge hätte. Sowohl die Vorinstanz als auch das Amt für Denkmalpflege und Archäologie hätten zutreffend festgehalten, dass die Asylsiedlung mitten im Siedlungsgebiet an der äussersten Grenze des ISOS-Perimeters und angrenzend zu heterogen bebautem Gebiet geplant sei und der im Objektblatt propagierte räumliche Bezug der Mühlebauten zur Spinnerei sowie in Richtung Oberdorf und Dorfzentrum ohne weiteres gewährleistet bleibe. Hinzu komme der temporäre Charakter des Vorhabens. Mit Verfall der Baubewilligung nach zehn bzw. nach maximal 15 Jahren sei die Asylsiedlung auf erstes Verlangen des Gemeinderats durch den Grundeigentümer auf dessen Kosten innert 60 Tagen zurückzubauen, und das ursprüngliche Wiesland wieder herzustellen. Dies unter Androhung der Ersatzvornahme. Hinzu komme, dass der Bedarf für das Projekt offensichtlich ausgewiesen sei. Es bestehe ein erhebliches öffentliches Interesse daran, der gesetzlichen Verpflichtung zur Bereitstellung einer genügend Anzahl an Unterkunftsplätzen für Asylsuchende auch zukünftig nachzukommen. Auch unter dem Gesichtspunkt des Verwaltungsaufwands bestehe ein berechtigtes Interesse an der Erstellung von grösseren (zentralen) Unterkünften. Der Betrieb der vielen dezentralen Unterkünfte im Kanton Zug habe sich als äusserst aufwändig erwiesen. Damit rechtfertigten wichtige öffentliche Interessen den mit der geplanten Asylsiedlung allenfalls einhergehenden leichten Eingriff in das Schutzobjekt. Dieses werde im Sinne von Art. 3 NHG ausreichend geschont (RR Act. 27, Erw. 7c, S. 16 ff.).

e/cc) Im vorliegenden Fall steht das sich aus dem Ortsbildschutz ergebende nationale Interesse an einem ungeschmälerter Erhalt der im ISOS-Inventar ausgewiesenen Umgebungszone V dem ebenfalls nationalen Interesse an einer Bereitstellung einer genügend Anzahl von Unterkunftsöglichkeiten für Personen im Asylprozess gegenüber. Der Regierungsrat hat diese Interessen sorgfältig gegeneinander abgewogen und dabei alle wesentlichen Gesichtspunkte in Betracht gezogen. Grundsätzlich ist an der Interessenabwägung des Regierungsrats daher nichts auszusetzen. Ob der Regierungsrat sich dabei tatsächlich für eine Lösung mit einer in zeitlicher Hinsicht grösstmöglicher Schonung des ISOS-Schutzobjekts ausgesprochen hat, ist hinten noch im Detail zu klären (Erw. 8g/bb).

Es kann hier jedenfalls schon festgehalten werden, dass der Vorwurf der Beschwerdeführer, der Regierungsrat habe keine Interessenabwägung vorgenommen, unberechtigt ist.

f) Die Beschwerdeführer sind der Meinung, es sei im Kanton Zug kein Bedarf für eine neue Asylsiedlung ausgewiesen und damit auch nicht auf dem fraglichen innerhalb des ISOS-Perimeters liegenden Grundstücks.

f/aa) Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung hat die Prüfung der nationalen Bedeutung eines Interesses im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG zweistufig zu erfolgen. Erstens habe die Bundesaufgabe als solche grundsätzlich eine nationale Bedeutung aufzuweisen. Zweitens müsse auch das Eingriffsinteresse im konkreten Fall von nationaler Bedeutung sein. Im Fall, in dem ein schwerer Eingriff in ein geschütztes Objekt zu beurteilen war, formulierte das Bundesgericht, wie folgt: "Zu fragen ist, ob das geplante Projekt mit dem damit verbundenen schweren Eingriff ausreichend zur Verwirklichung des Aufgabeninteresses von nationaler Bedeutung beiträgt" (BGer 1C\_118/2016 vom 21. März 2017, Erw. 6). Die Beschwerdeführer sind der Ansicht, dass gar kein Eingriffsinteresse von nationaler Bedeutung existiere, da es in anderen Unterkünften im Kanton Zug genügend Platz zur Unterbringung von Asylsuchenden gebe. Mit diesem Vorbringen sind sie, wie bereits erwähnt (Erw. 8b), nicht zu hören. Die Unterbringung von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich in Unterkünften ist grundsätzlich ein Anliegen von nationaler Bedeutung, das den Eingriff in ein geschütztes Objekt rechtfertigen kann. Allerdings stellt sich die Frage, ob das Interesse im konkreten Fall einen Eingriff rechtfertigt, d.h. ob auch die Voraussetzungen des zweiten Prüfschritts erfüllt sind. Im Gegensatz zum vom Bundesgericht beurteilten Fall BGer 1C\_118/2016 handelt es sich hier indessen um einen leichten Eingriff. Damit ist der vom Bundesgericht stipulierte strenge Prüfungsmassstab im vorliegenden Fall zum vornherein abzumildern. Klar ist aber, dass sich der Eingriff nicht rechtfertigt, wenn es gar keinen Bedarf an Unterbringungsplätzen für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich gibt.

f/bb) Der Regierungsrat hat sich bereits im angefochtenen Entscheid ausführlich mit der Frage befasst, ob der Bedarf für eine weitere Asylunterkunft im Kanton Zug ausgewiesen sei, und diese Frage bejaht (BF 1 Act. 1, S. 17 f.). Der angefochtene Entscheid datiert indessen vom April 2017. Da die Zahl der Asylgesuche seither weiter rückläufig war, hat das Verwaltungsgericht bei der für die Unterbringung der Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich zuständigen Direktion des Innern am 30. August 2018 nachgefragt, ob aus ihrer Sicht nach wie vor ein Bedarf an einer Asylunterkunft auf dem GS 378 in Baar besteht.

f/cc) Die Direktion des Innern antwortete am 7. September 2018 zusammengefasst wie folgt: Die Zahl der in der Schweiz eingereichten Asylgesuche sei in der Tat rückläufig. Zwischen Januar und Ende Juni 2018 seien in der Schweiz 7'820 neue Asylgesuche eingereicht worden. Das seien 1'303 weniger als in der Vergleichsperiode des Vorjahrs, und das sei gar der tiefste Wert für das erste Halbjahr seit 2010. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) rechne 2018 weiterhin mit rund 16'500 (+/- 2'500) neuen Asylgesuchen in der Schweiz. Für das Jahr 2019 gehe man beim SEM von rund 14'000 bis 22'000 neuen Asylgesuchen aus. Die Schätzung der Anzahl Asylgesuche sei indessen nur eines von mehreren Planungskriterien für die Festlegung des Unterbringungsbedarfs. Ein gewichtiges weiteres Kriterium sei die Anzahl Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich, die schon im Kanton Zug lebten. Trotz rückläufiger Gesuche bleibe die Zahl dieser Personen im Kanton Zug nämlich konstant hoch. Ende Juli 2018 habe der Bestand 1'214 Personen betragen. Als der Regierungsrat den Zuschlag für die Asylunterkunft Baar am 17. November 2015 erteilt habe, hätten sich im Kanton 1'218 Personen im Asyl- und Flüchtlingsbereich befunden. Ein weiteres Kriterium sei die Mietdauer der aktuell genutzten Liegenschaften. Die Grossunterkunft Waldheim sei im Frühling 2018 geschlossen worden und werde abgerissen. Für die Unterkunft Salesianum mit Platz für 97 Personen bestehe ein auf drei Monate hinaus kündbarer Mietvertrag. Die Vermieterin verhandle zurzeit mit einer anderen potentiellen Mieterschaft. Das alte Kantonsspital mit einer Kapazität von 165 Plätzen stehe nur noch bis 2024 zur Verfügung. Zu berücksichtigen in der Planung sei ferner, dass die Zuweisungsquote des Bundes für den Kanton Zug aufgrund des Bevölkerungswachstums von aktuell 1,4 Prozent auf 1,5 ansteigen werde. Schliesslich werde die Einführung der beschleunigten Asylverfahren per Frühling 2019 dazu führen, dass dem Kanton Zug auf einer Basis von 24'000 Asylgesuchen pro Jahr 220 Personen zugewiesen würden. Es würde sich dabei um Personen mit einer Bleibeperspektive handeln, welche sprachlich, sozial und beruflich integriert werden müssten. Dies erfordere, dass sie baldmöglichst eine stabile Wohnsituation vorfinden müssten, insbesondere, wenn sie mit Kindern lebten. Der Bedarf nach einem grösseren Asylzentrum sei daher aktuell nach wie vor gegeben (VG Act. 29).

f/dd) Der Beschwerdeführer 1 entgegnete darauf im Wesentlichen was folgt: Als der Zuschlag zur Asylunterkunft am 17. November 2015 erteilt worden sei, sei der Zustrom von Personen aus dem Asylbereich ausserordentlich hoch gewesen. Die Asylstatistik des Bundes zeige, dass in jenem Zeitpunkt mit einem permanenten Zustrom von Asylsuchenden von jährlich 22'000 bis 40'000 habe gerechnet werden müssen. Es sei davon auszu-

gehen, dass die damalige Berechnung der Unterbringungskapazitäten im Kanton Zug auf Basis dieses hohen Zustroms erfolgt sei und demzufolge der Bau der temporären Asylsiedlung aufgrund der aus heutiger Sicht überhöhten Prognosen geplant worden sei. Die Asylstatistik des Bundes zeige weiter, dass seit Dezember 2015 die Zahl der Gesuche stark abgenommen habe, während die Zahl der Erledigungen etwa konstant geblieben sei. Diese Entwicklung führe konsequenterweise zu einem tieferen Bedarf an Unterbringungskapazitäten. Der Bund weise gemäss Art. 21 der Asylverordnung 1 vom 11. August 1999 (AsylV 1, SR 142.311) 1,4 Prozent der registrierten Asylsuchenden dem Kanton Zug zu. Da die Zahl der in der Schweiz eingereichten Asylgesuche zurückgehe und die Zahl der Zuweisungen an den Kanton Zug direkt von der Zahl der in der Schweiz eingereichten Asylgesuche abgeleitet werde und damit ebenfalls zurückgehe, könne die Aussage der Direktion des Innern nicht stimmen, wonach der Bestand von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich gleich hoch bleibe. Aber auch aufgrund folgender Fakten stelle sich die Frage, weshalb im Kanton Zug der Bestand von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich in Zukunft nicht abnehmen sollte: In der NZZ am Sonntag vom 30. September 2018 habe der Sprecher des SEM geäussert, dass 2018 mit rund 16'500 neuen Asylgesuchen gerechnet werde. Dies entspreche etwa dem Stand der Gesuche in der Periode 2008 bis 2010. Im Juni 2016 habe das Schweizer Volk ausserdem einer Änderung des Asylgesetzes zugestimmt. Demzufolge werde der überwiegende Teil der Verfahren in maximal 140 Tagen in Bundeszentren abgeschlossen. Nach Aussagen des Bundesrats im Abstimmungsbüchlein würden dadurch die Kantone entlastet und es seien gesamtschweizerisch weniger Unterbringungsplätze nötig. Im kommenden Jahr solle diese Asylreform in Kraft treten. Gemäss SEM sollen dann nur mehr 40 % der Gestuchstellenden an die Kantone weiterverteilt werden. In der Schweiz würden aber bereits heute, noch vor Umsetzung der Reform, Unterbringungskapazitäten für Asylsuchende reduziert. Die ORS Service AG, welche als Partnerin von Bund Kanton und Gemeinden Asylsuchende unterbringe, habe im ganzen Land 19 Asylunterkünfte schliessen müssen. Schliesslich sei festzuhalten, dass aktuell sämtliche Personen aus dem Flüchtlingsbereich untergebracht seien und mit den bestehenden Kapazitäten auch untergebracht werden könnten, zumal nach Angaben der Direktion des Innern zurzeit 329 Plätze nicht belegt seien (VG Act. 35).

f/ee) Die Beschwerdeführer 2 bestritten die Ausführungen der Direktion des Innern als vollumfänglich akten- und tatsachenwidrig. Der Bestand von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich sei konstant abnehmend. Er entspreche heute etwa dem Stand von August 2015. Durch das beschleunigte Asylverfahren würden die Kantone weiter entlastet. Der Kanton Luzern habe aufgrund der abnehmenden Zahl der Asylsuchenden drei Asyl-

zentren geschlossen und 19 Mitarbeitende entlassen. Der Kanton Zug verfüge über fast 1'100 Unterbringungsplätze, obwohl die Zuweisungsrate nur 1,4 Prozent betrage. Die Direktion des Innern verschweige im Übrigen, dass das Provisorium Steinhausen von 100 Plätzen auf 150 Plätze vergrössert werden solle, und zudem in der Gemeinde Hünenberg eine Asylunterkunft geplant sei, welche für mindestens 35 Personen Platz bieten soll. Weiter sei es nicht so, dass der Totalbestand an Personen im Asyl- und Flüchtlingsbereich vom Kanton Zug untergebracht werde. Es gebe Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich, welche selbständig Wohnungen mieteten. Die Direktion des Innern statte sogar vorläufig aufgenommene Flüchtlinge mit Empfehlungsschreiben aus, damit sie auf dem Wohnungsmarkt selbständig eine Privatwohnung mieten könnten. Wie viele Personen das seien, sage die Direktion des Innern aber nicht. Der Regierungsrat habe aufgrund einer Kleinen Anfrage der SVP-Fraktion am 10. April 2018 bekanntgegeben, dass Ende Dezember 2017 rund 770 Personen untergebracht worden seien und die Belegungskapazität 70 Prozent betrage. Heute gebe es im Kanton Zug massivste Überkapazitäten, welche sich noch erhöhen würden. Diese gelte es zuerst abzubauen (VG Act. 34).

f/ff) Am 10. April 2018 hat der Regierungsrat sich zur Unterkunftssituation im Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Zug geäussert. Dies als Antwort auf eine Kleine Anfrage der SVP-Fraktion, welche sich unter anderem nach der Auslastung in den kantonalen Asyl- und Flüchtlingsunterkünften erkundigt hatte. Der Antwort war zu entnehmen, dass der Kanton Ende 2017 über eine Kapazität von 561 Plätzen in Kollektivunterkünften und von 533 Plätzen in Wohnungen verfügte. Die Kollektivunterkünfte waren zu 61 % und die Wohnungen zur 81 % ausgelastet (KR-Vorlage Nr. 2853.1, Laufnummer 15758, 10. April 2018).

f/gg) Einer Medienmitteilung der Direktion des Innern vom 9. November 2018 war zu entnehmen, dass der Kanton die Asylunterkunft im Salesianum per Ende Februar 2019 infolge sinkender Zuweisungen durch den Bund schliessen werde. Diese Unterkunft habe rund 100 Personen Platz geboten. Derzeit würden im Salesianum noch 32 Personen wohnen (<https://www.zg.ch/behoerden/direktion-des-innern/kantonales-sozialamt/aktuell/m Medienmitteilung-vom-9-november-2018>).

f/hh) Es ist unbestritten, dass in der Schweiz die Zahl der Asylgesuche seit einiger Zeit rückläufig ist, und dass diese Entwicklung unweigerlich auch im Kanton Zug einen Abbau der Unterbringungsplätze für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich nach sich ziehen wird. Zwar hat die Direktion des Innern sich anhand der Zahlen des kantonalen So-

zialamtes per Ende Juli 2018 dahingehend geäussert, dass der Bestand von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich konstant hoch sei. Doch bezog sich diese Einschätzung offensichtlich auf die Situation bis Ende Juli 2018. Es ist realistisch anzunehmen, dass die Bestandeszahlen in den kommenden Monaten auch im Kanton Zug zurückgehen werden, nicht zuletzt auch deshalb, da im kommenden Jahr die Asylreform des Bundes umgesetzt werden wird, bei der es ein erklärtes Ziel des Bundesrats ist, die Kantone im Asylbereich zu entlasten. Auf der anderen Seite zeigen sowohl die erwähnten Zahlen wie auch die vom Beschwerdeführer 1 zitierten Statistiken des Bundes deutlich, wie rasch und drastisch die Situation ändern kann. Betrug der Bestand der Personen im Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Zug Ende Juli 2014 beispielsweise 970, erhöhte sich die Zahl auf 1'119 per Ende Juli 2015 (+ 15 % ggü. Vorjahr) und ein weiteres Mal auf 1'326 per Ende Juli 2016 (+ 18 % ggü. Vorjahr), um danach wieder auf 1'182 per Ende Juli 2017 zu sinken (– 11 % ggü. Vorjahr). Ende Juli 2018 lag der Bestand schliesslich wieder etwas höher bei 1'214 (+ 2 % ggü. Vorjahr) (VG Act. 29, S. 2). Bei der Zahl der in der Schweiz gestellten Asylgesuche zeigen sich die Schwankungen noch deutlicher: 2012: 28'631; 2013: 21'465 (– 25 %); 2014: 23'765 (+ 10 %); 2015: 39'523 (+ 66 %); 2016: 27'207 (– 31 %); 2017: 18'088 (– 33 %). Es ist daher auch nicht falsch zu sagen, dass die Bestandeszahlen, so schnell wie sie gesunken sind, innerhalb von zwei bis drei Jahren auch wieder ansteigen könnten. Für die Einschätzung, wonach die Zahl der Asylgesuche nachhaltig auf ein deutlich tieferes Niveau als im Zeitraum 2014 bis 2016 sinkt, ist es eindeutig noch zu früh. Dies auch deshalb, da eine der wesentlichen Ursachen für den grossen Zustrom in den Jahren 2014 und 2015 die Konfliktsituation in Syrien war, und die Auseinandersetzungen dort unvermindert weitergehen. Dass seit Inkrafttreten des Abkommens der EU mit der Türkei vom 18. März 2016 deutlich weniger Personen aus Syrien über die sogenannte Balkanroute nach Westeuropa gelangen, ändert wenig an dieser Einschätzung. Da die Präsenz der über drei Millionen syrischer Bürgerkriegsflüchtlinge in der Türkei dort für erhebliche Spannungen sorgt und der türkische Präsident Erdogan von der EU ausserdem nicht alle erhofften Gegenleistungen erhalten hat – Stichwort: Visa-Liberalisierung für türkische Bürger – (vgl. NZZ vom 20. März 2018 "Zwei Jahre Flüchtlingspakt: Die Türkei ist Stabilitätspuffer und Brandbeschleuniger") ist es wohl nicht falsch zu sagen, dass ein Weiterbestand dieses Abkommens auf mittlere Frist als nicht gesichert gilt. Aus diesem Grund steht es für das Gericht ausser Zweifel, dass der Regierungsrat seine politische Verantwortung auch in Zeiten mit wieder plötzlich stark steigenden Asylzahlen wahrnehmen können muss. Dies bedeutet, dass nichts dagegen einzuwenden ist, wenn er diesen Umstand in seine Unterkunftsplanung mit einbezieht, womit sich aber auch gewisse Überkapazitäten bei den Unterkunftsplätzen nicht vermeiden lassen.

f/ii) In der Stellungnahme des Regierungsrats vom 10. April 2018 ist in einer Tabelle auf Seite 3 weiter ersichtlich, dass von den 561 Plätzen in Kollektivunterkünften inzwischen 60 weggefallen sind (Unterkunft Waldheim Zug) und bis 2024 165 weitere Plätze abgebaut werden (Unterkunft Altes Kantonsspital Zug). Ferner steht fest, dass Ende Februar 2019 die 97 Plätze in der Unterkunft Salesianum weggefallen werden. Ab 2024 stehen in Kollektivunterkünften somit lediglich 239 Plätze zur Verfügung, weniger als die Hälfte als Ende 2017. Von diesen 239 Plätzen lassen sich ausserdem lediglich 139 Unterkünften zuordnen, welche der Kanton nach 2024 unbefristet zur Hand hat (Durchgangsstation Steinhäusern, Obermühle/Cham). Aus der Tabelle geht auch hervor, dass von den weiteren 533 Unterbringungsplätzen in Wohnungen dem Kanton 395 unbefristet zur Verfügung stehen, d.h. rund 75 %. Von den übrigen 138 Plätzen sind im Zeitraum zwischen der Veröffentlichung der Tabelle und dem Urteilsdatum bereits 68 weggefallen, bis spätestens Ende Mai 2022 stehen die übrigen 70 dem Kanton voraussichtlich nicht mehr zur Verfügung. Der Kanton wird also die Ende 2017 bestehende Kapazität von 1'094 Unterbringungsplätzen bis 2024 auf 634 reduziert haben, was einer Reduktion um 40 % entspricht. Der Kanton baut somit entgegen der Meinung der Beschwerdeführer ganz erheblich Kapazitäten ab.

Zu beachten ist schliesslich auch, dass die im Jahr 2019 anlaufende Asylreform voraussichtlich zwar weniger Zuweisungen auf den Kanton Zug zur Folge haben wird. Doch wird es sich bei den zugewiesenen Personen gemäss den Ausführungen der Direktion des Innern um solche mit Bleibeperspektive handeln. Es ist dieser Direktion in ihrer Einschätzung nicht zu widersprechen, dass Familien, vor allem solche mit Kindern, möglichst rasch eine stabile Wohnsituation vorfinden sollten. Ebenso richtig dürfte die Einschätzung der Direktion des Innern sein, wonach die geplante Asylsiedlung aufgrund ihres speziellen Wohnkonzepts geeignet ist, Familien mit einer Bleibeperspektive bei der Integration zu unterstützen.

f/ij) Bei dieser Ausgangslage ist es nachzuvollziehen, dass der Regierungsrat trotz rückläufiger Asylgesuche und eines erheblichen Kapazitätsabbaus bei den Unterkunftsplätzen mit der geplanten Asylsiedlung im beschränkten Umfang auch wieder neue Kapazitäten schafft. Dies namentlich deshalb, da sich reine Sammelunterkünfte für Personen mit Bleibeperspektive mit Blick auf das Integrationsziel dieser Personen klarerweise weniger eignen als Wohnungen. Gleichzeitig werden dem Kanton wegen auslaufender Mietverträge, wie zuvor gezeigt, kontinuierlich Unterbringungsmöglichkeiten in Wohnungen entzogen. Schliesslich ist auch der betriebswirtschaftliche Aspekt nicht ausser Acht zu lassen. Der gegenwärtige Betrieb von zahlreichen dezentralen Unterkünften ist zweifelsohne teu-

rer als der Betrieb von weniger, dafür aber grösseren, zentral gelegenen Unterkünften. Auch dieses vom Regierungsrat bereits im angefochtenen Entscheid vorgetragene Argument (vgl. Erw. 8e/bb vorne) spricht für die Errichtung einer neuen Asylsiedlung an einem gut erreichbaren Standort.

f/kk) Die gestützt auf das NHG zu prüfende Frage, ob die geplante Asylsiedlung mit dem damit verbundenen leichten Eingriff in das ISOS-Schutzobjekt ausreichend zur Verwirklichung des Aufgabeninteresses von nationaler Bedeutung beiträgt, ist aufgrund obiger Darlegungen schliesslich mit Ja zu beantworten. Die Asylsiedlung erlaubt es, die in den kommenden Jahren wegfallenden Unterbringungskapazitäten, die sich für Familien mit einer Bleibeperspektive eignen, vergleichsweise kostengünstig zu ersetzen, und sie erhöht für den Regierungsrat in diesem Bereich die Planungssicherheit ganz wesentlich. Ein wichtiger Faktor in dieser Einschätzung ist dabei der Umstand, dass dem Kanton Zug aufgrund der anlaufenden Asylreform im Wesentlichen Personen mit einer Bleibeperspektive zugewiesen werden, und es gilt, solche Personen zu integrieren. Der Einschätzung der Direktion des Innern, wonach es hierfür auch geeignete Wohnstrukturen bedarf und die geplante Asylsiedlung diesbezüglich ein fehlendes Puzzle-Teil sei, kann gefolgt werden (vgl. dazu auch die auf den 1. Januar 2019 in Kraft tretenden neuen Bestimmungen Art. 83 Abs. 10, Art. 85 Abs. 7, Art. 85a Abs. 1 des Ausländergesetzes [SR 142.20], welches bezeichnenderweise in Ausländer- und Integrationsgesetz umbenannt wird, BBl 2016 8906 f.). Sollte sich in der Folge herausstellen, dass aufgrund weiter konstant rückläufiger Asylgesuche Überkapazitäten bei der Unterbringung bestehen, so ist aufgrund des temporären Charakters der Baute auf jeden Fall sichergestellt, dass der Eingriff in das ISOS-Schutzobjekt nach zehn Jahren wieder rückgängig gemacht wird.

g) Die Beschwerdeführer bringen vor, dass die Asylsiedlung keine temporäre Baute sei, da sie im Maximum 15 Jahre bestehen bleiben könnte. Der im Raumplanungsrecht geltende Grundsatz der Planbeständigkeit werde verletzt.

g/aa) Die entsprechenden Passagen aus der Baubewilligung vom 1. Juni 2016 befinden sich in der Ziffer 2.2 im Abschnitt "Spezielle Bedingungen und Auflagen" und lauten wie folgt (Baar Act. 28, Ziff. 2.2, Seite 3 f.):

"

## 2.2. Nutzungsbeschränkung, Befristung der Baubewilligung und Beseitigungsrevers

Die Nutzung der Asylsiedlung ist auf eine Wohnnutzung durch Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich beschränkt. Zudem ist diese Baubewilligung befristet auf 10 Jahre ab Inbetriebnahme der Asylsiedlung.

Dies deshalb, weil mit dem Bau der Asylsiedlung der im Quartiergestaltungsplan Obermüli Süd vom 27. Mai 2015 sowie im Dienstbarkeitsvertrag vom 11. Mai 2015 statuierten Arealbebauungspflicht nicht nachgekommen wird. Im Sinne einer vorübergehenden Vertragsänderung und im Rahmen des dem Gemeinderat bei der Festsetzung und Abänderung eines Quartiergestaltungsplans zustehenden Ermessens kann die temporäre Asylsiedlung jedoch unter der Bedingung genehmigt werden, dass die Baubewilligung für die Asylsiedlung befristet wird auf 10 Jahre ab Inbetriebnahme der Asylsiedlung und dass die Asylsiedlung einzig von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich genutzt und bewohnt wird.

Kurz vor Ablauf der genannten 10-Jahresfrist kann der Gemeinderat auf rechtzeitiges Gesuch hin die Baubewilligung für die Asylsiedlung um maximal weitere 5 Jahre erstrecken, ohne ein neuerliches Baubewilligungsverfahren durchführen zu müssen. Dies gilt jedoch nur, sofern an der Asylsiedlung keine bewilligungspflichtigen baulichen Änderungen vorgenommen werden und die Asylsiedlung nach wie vor als solche betrieben und wie bis anhin einzig von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich bewohnt und genutzt wird.

Nach Verfall der Baubewilligung nach 10 bzw. nach maximal 15 Jahren ist die Asylsiedlung auf erstes Verlangen des Gemeinderats durch den Grundeigentümer auf dessen Kosten innert 60 Tagen zurückzubauen, und der ursprüngliche Zustand (Wiesland) ist innert nämlicher Frist wiederherzustellen (Beseitigungsrevers). Dies unter Androhung der Ersatzvornahme und jedenfalls dann, sofern nicht spätestens ein halbes Jahr vor Ablauf der Baubewilligung ein bewilligungsfähiges Gesuch für eine quartiergestaltungsplan- und vertragskonforme Überbauung (Arealbebauung) zur Bewilligung eingereicht wird.

"

(Es folgt ein fünfter Absatz, welche die Eintragung der Befristung und der Nutzungsbeschränkung im Grundbuch zum Gegenstand hat.)

g/bb) Aus diesen Spezialbestimmungen lässt sich tatsächlich schliessen, dass die Asylsiedlung im Maximum fünfzehn Jahre lang Bestand haben könnte. Dies ist für eine Temporärbaute tatsächlich etwas auf der langen Seite. Doch teilt das Gericht die Meinung der Beschwerdeführer nicht, dass dadurch der Grundsatz der Planbeständigkeit des RPG verletzt wird. Der in Art. 15 Abs. 1 RPG verankerte Grundsatz bezieht sich auf den Zeitraum von 15 Jahren, in welchem Nutzungspläne grundsätzlich nicht abgeändert werden sollen. Durch die Asylsiedlung wird der Zonenplan in Baar jedoch nicht geändert. Zutreffend ist allerdings, dass die Siedlung in Abweichung der für das GS 378 geltenden Planungsgrundlagen bis maximal 15 Jahre dort stehen könnte. Angesichts der konkreten Umstände durfte der Gemeinderat Baar eine Ausnahmewilligung für diese Dauer erteilen, bzw. der Regierungsrat für diese Dauer gutheissen, das heisst die Vorinstanzen haben damit ihr Ermessen noch nicht überschritten, womit dem Gericht eine Korrektur verwehrt ist (§ 63 Abs. 3 VRG e contrario). Allerdings eröffnet die Passage in der Baubewilligung, wonach die Siedlung lediglich auf erstes Verlangen des Gemeinderats zurückzubauen sei, dem Gemeinderat mit Blick auf die ISOS-Schutzanliegen ein zu grosses Ermessen, insbesondere da dem Gemeinderat keine Frist vorgegeben wird, innerhalb derer er einen Rückbau verlangen müsste. Ermessensüberschreitungen sind der Korrektur durch das Verwaltungsgericht zugänglich (vgl. § 63 Abs. 1 Ziff. 3 VRG).

g/cc) Angesichts dieser Überlegungen kommt das Gericht zum Schluss, dass der vierte Absatz von Ziffer 2.2 der Baubewilligung so umzuformulieren ist, dass die Asylsiedlung nach Ablauf der Baubewilligung innert 60 Tagen ohne weiteres zurückzubauen ist. Der Vollständigkeit halber ist im zweiten Absatz von Ziffer 2.2 darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Baubewilligung um eine Ausnahmewilligung im Sinne von § 31 Abs. 1 V PBG (in der vom 1. Juli 2012 bis 31. Dezember 2018 gültigen Fassung, ab 1. Januar 2019 § 57 Abs. 1 V PBG) handelt.

g/dd) Konkret haben der zweite und vierte Absatz in der Ziffer 2.2. der Baubewilligung somit wie folgt neu zu lauten:

## 2.2. Nutzungsbeschränkung, Befristung der Baubewilligung und Beseitungsrevers

(Der erste Absatz bleibt unverändert.)

"

Dies deshalb, weil mit dem Bau der Asylsiedlung der im Quartiergestaltungsplan Obermüli Süd vom 27. Mai 2015 sowie im Dienstbarkeitsvertrag vom 11. Mai 2015 statuierten Arealbebauungspflicht nicht nachgekommen wird. Im Sinne einer vorübergehenden Vertragsänderung und im Rahmen des dem Gemeinderat bei der Festsetzung und Abänderung eines Quartiergestaltungsplans zustehenden Ermessens kann die temporäre Asylsiedlung jedoch mit einer Ausnahmegewilligung gemäss § 31 Abs. 1 V PBG (in der vom 1. Juli 2012 bis 31. Dezember 2018 gültigen Fassung, ab 1. Januar 2019 § 57 Abs. 1 V PBG) unter der Bedingung genehmigt werden, dass die Baubewilligung für die Asylsiedlung befristet wird auf 10 Jahre ab Inbetriebnahme der Asylsiedlung und dass die Asylsiedlung einzig von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich genutzt und bewohnt wird.

"

(Der dritte Absatz bleibt unverändert.)

"

Nach Verfall der Baubewilligung nach 10 bzw. nach maximal 15 Jahren ist die Asylsiedlung durch den Grundeigentümer auf dessen Kosten innert 60 Tagen zurückzubauen, und der ursprüngliche Zustand (Wiesland) ist innert nämlicher Frist wiederherzustellen (Beseitigungsrevers). Dies unter Androhung der Ersatzvorkehrung und jedenfalls dann, sofern nicht spätestens ein halbes Jahr vor Ablauf der Baubewilligung ein bewilligungsfähiges Gesuch für eine quartiergestaltungsplan- und vertragskonforme Überbauung (Arealbebauung) zur Bewilligung eingereicht wird.

"

(Der fünfte Absatz bleibt unverändert.)

9. Es sind nunmehr die Vorbringen der Beschwerdeführer unter der Annahme zu prüfen, dass die Erteilung der Baubewilligung für die Asylsiedlung in Baar nicht in Erfüllung einer Bundesaufgabe erfolgt.

a) Auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben sind Bundesinventare wie das ISOS von Bedeutung. Ihrer Natur nach kommen sie Sachplänen und Konzepten im Sinne von Art. 13 RPG gleich. Im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht der Kantone (Art. 2 RPG) legen diese die Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung im Allgemeinen fest (Art. 6 RPG) und berücksichtigen die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen (Art. 6 Abs. 4 RPG). Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) finden die Schutzanliegen des Bundesinventars 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 anderen Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG). Die derart ausgestaltete Nutzungsplanung ist auch für die Eigentümer verbindlich. (...) Die Pflicht zur Beachtung findet zum einen ihren Niederschlag in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung. Zum andern darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorgenommen werden. Das ist insbesondere der Fall, wenn von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden soll (BGE 135 II 209 E 2.1).

b) Die Beschwerdeführer bringen vor, die Schutzanliegen des ISOS hätten sich in der Nutzungsplanung in Baar mit Bezug auf das hier strittige Baugrundstück nicht niedergeschlagen. Der Quartiergestaltungsplan Obermüli Süd stehe nicht im Einklang mit der übergeordneten Richtplanung, welche fordere, dass die Gemeinden und der Kanton das ISOS als Planungshilfe beizuziehen hätten. Das ISOS sei beim Erlass des § 11 Abs. 5 BO Baar nicht berücksichtigt worden. Der Quartiergestaltungsplan sowie die Bestimmungen der Bauordnung Baar reichten zum Schutz des Ortsbildes Spinnerei an der Lorze gemäss ISOS offensichtlich nicht aus. Es fehlten für das Gebiet Obermüli Süd eine Schutzzone und/oder die Anordnung von anderen Schutzmassnahmen, welche grundeigentümergebunden wären. Der Quartiergestaltungsplan Obermüli Süd sei deshalb von Amtes wegen aufzuheben.

b/aa) Den Beschwerdeführern kann nicht gefolgt werden. Soweit sie nämlich kritisieren, die Bauordnung Baar berücksichtige die ISOS-Anliegen nicht, ist ihnen die bundesgerichtliche Rechtsprechung entgegenzuhalten, wonach bei der Prüfung eines Baugesuchs die

Grundnutzungsordnung nicht auf ihre materielle Übereinstimmung mit dem vom ISOS angestrebten Schutz hin zu überprüfen ist. Nutzungspläne und in engem Zusammenhang stehende planerische Festlegungen sind grundsätzlich im Anschluss an deren Erlass anzufechten. Eine spätere akzessorische Überprüfung in einem Anwendungsfall ist im Interesse der Rechtssicherheit nur in Ausnahmesituationen zuzulassen (BGer 1C\_130/2014 vom 6. Januar 2015, E. 3.2; BGE 135 II 209 E. 5.1). Eine solche Ausnahmesituation ist nach dem Bundesgericht dann gegeben, wenn die kommunale Nutzungsplanung die Schutzziele des ISOS geradezu missachtet (BGer 1C\_488/2015 vom 24. August 2016, E. 4.5.5) oder wenn sich die Betroffenen bei Planerlass noch nicht über die ihnen auferlegten Beschränkungen Rechenschaft geben konnten und sie im damaligen Zeitpunkt keine Möglichkeit hatten, ihre Interessen zu verteidigen (BGE 119 Ib 480 E. 5c), oder wenn sich die Verhältnisse seit Planerlass derart geändert haben, dass das öffentliche Interessen an den bestehenden Beschränkungen dahin gefallen sein könnte (BGE 127 I 103 E. 6b). Der Regierungsrat hat im angefochtenen Entscheid zu Recht festgehalten, dass der aktuell in Baar geltende Zonenplan und die in Kraft stehende Bauordnung auf die Ortsplanungsrevision des Jahres 2005 zurückgehen und dass diese Revision im Frühling 2007 rechtskräftig wurde (RR Act. 27, E. 9a). Der Regierungsrat ist daher richtigerweise zur Ansicht gelangt, dass die Bau- und Zonenordnung Baar mit Blick auf die Beachtung der ISOS-Schutzziele im vorliegenden Baubewilligungsverfahren somit grundsätzlich nicht mehr anfechtbar sind. Wie der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid weiter zu Recht festhält, sind im vorliegenden Fall keine Gründe ersichtlich, welche ausnahmsweise gleichwohl eine Überprüfung erlauben würden. Namentlich hat er überzeugend darauf hingewiesen, dass sich die Beschwerdeführer im Erlasszeitpunkt gegen die von ihnen kritisierte Bestimmung von § 11 Abs. 5 BO Baar hätten wehren können. Auch ist die regierungsrätliche Einschätzung zutreffend, wonach sich die Verhältnisse seit der Ortsplanungsrevision nicht entscheidend verändert haben (RR Act. 27, ebda.). Schliesslich ist festzuhalten, dass die aktuelle Nutzungsplanung in Baar die ISOS-Schutzziele nicht missachtet. Der von den Beschwerdeführern kritisierte § 11 Abs. 5 BO Baar erlaubt es der Gemeinde Baar vielmehr mit planerischen Mitteln öffentliche Freiräume auf Baugrundstücken zu erzwingen, welche mindestens 3 % der anrechenbaren Landfläche umfassen müssen. Das Baugrundstück, welches im ISOS als Umgebungszone V (mit Erhaltungsziel a) aufgenommen wurde, wurde im Zonenplan Baar ausdrücklich als Fläche bezeichnet, für welche die Bestimmung von § 11 Abs. 5 BO Baar gilt (vgl. Zonenplan 2005, genehmigt durch den Regierungsrat am 21. März 2006 und 27. März 2007). Die Freiräume dienen auf dem streitbetroffenen Grundstück dazu, gewisse Sichtachsen sicherzustellen, so insbesondere eine grosszügige Sichtverbindung im Bereich der Zufahrtsstrasse von der Langgasse zum Industrieensem-

ble Obermühle, so wie sie in einer Aufnahme und auf einer Skizze im ISOS, Band Zug, dokumentiert wurde (ISOS, Kanton Zug, a.a.O., S. 213, Bild 8).

b/bb) Was den Vorwurf zum Quartiergestaltungsplan Obermüli Süd betrifft, so enthält dieser zwei Quartierfreiräume, wobei der Quartierfreiraum I genau der vorhin beschriebenen Sichtachse entspricht (vgl. Quartiergestaltungsplan Obermüli Süd, Baar, Situation 1:1000, festgesetzt am 27. Mai 2015). Den Handlungsanweisungen zum Quartiergestaltungsplan ist überdies zu entnehmen, dass bei der Quartiergestaltung darauf zu achten sei, den Charakter des im ISOS aufgeführten Mühlebach-Industriekanals zu erhalten (vgl. Quartiergestaltungsplan Obermüli Süd Baar, Handlungsanweisungen, S. 5, festgesetzt am 27. Mai 2015). Der Quartiergestaltungsplan Obermüli Süd berücksichtigt entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer somit durchaus bestimmte Schutzziele des ISOS. Im Übrigen geht die Kritik der Beschwerdeführer insofern an der Sache vorbei, da die hier strittige Asylsiedlung mit einer Ausnahmegenehmigung genehmigt wurde. Der Gemeinderat hielt sich dabei gerade nicht an die Vorgaben des Quartiergestaltungsplans, die für ihn verbindlich gewesen wären, sondern er bewilligte die Siedlung gestützt auf die für das Baugrundstück geltende Grundnutzungsordnung. Dass dies im konkreten Fall zulässig war, wurde zuvor bereits einlässlich erörtert (vgl. Erw. 6c). Die von den Beschwerdeführern vorgebrachte Rüge, der Quartiergestaltungsplan Obermüli Süd stehe nicht im Einklang mit übergeordneten Planungsvorgaben, wäre allenfalls erst dann zu prüfen, wenn es eine Baubewilligung auf dem GS Nr. 378 zu beurteilen gilt, bei der sich der Gemeinderat auf den Quartiergestaltungsplan abstützt.

b/cc) Der Regierungsrat hat im angefochtenen Entscheid festgehalten, dass das ISOS bei der Ortsplanungsrevision 2005 sowie im Zusammenhang mit den nachfolgenden Planungsentscheiden umgesetzt worden sei (RR Act. 27, E. 7e, S. 19). Nach dem Gesagten ist dem Regierungsrat in dieser Einschätzung beizupflichten und die Beschwerdeführer sind mit ihren entgegenstehenden Rügen nicht zu hören.

c) Das Bundesgericht verlangt auch im Falle des Vorliegens einer kantonalen oder kommunalen Aufgabe eine Interessenabwägung im Einzelfall im Lichte der Heimatschutzanliegen. Es handelt sich bei dieser Interessenabwägung nicht um die gleich strenge wie bei derjenigen, die bei Annahme einer Bundesaufgabe durchzuführen ist. Es gilt dabei vor allem zu prüfen, ob eine Gemeinde die Bundesinventare in einem Einzelfall auch dann berücksichtigt, wenn der Kanton im Richtplan (noch) nichts geregelt hat oder die richtplanerische Behandlung vom Bundesrat als ungenügend betrachtet wurde und der Kanton die

Angelegenheit neu beurteilen muss. Ausserdem hat eine Gemeinde die Vorgaben der Nutzungsplanung auch korrekt umzusetzen (Eidg. Dep. für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK [Hrsg.], Empfehlung zu Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung, Bern 2012, S. 9). Vorliegend hat der Gemeinderat Baar eine Baute mit einer Ausnahmewilligung auf einem Grundstück bewilligt, das im ISOS zu einer Umgebungszone gehört, für welche das Erhaltungsziel a festgelegt wurde. Die Gemeinde hat sich damit über die im Gebiet geltende Nutzungsplanung, welche die ISOS-Anliegen berücksichtigt, hinweggesetzt. Es wurde jedoch bereits zuvor erwogen, dass die Baute nur einen geringen Eingriff in das Schutzobjekt bewirkt, dies insbesondere aufgrund ihres temporären Charakters, ihrer Lage ganz am Rande des Schutzgebiets und ihres geringen Flächenbedarfs. Das hohe öffentliche Interesse an der Unterbringung von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich, namentlich von Familien mit Bleibeperspektive, welche es in der Schweiz zu integrieren gilt, rechtfertigt indessen den geringen Eingriff in das Schutzobjekt. Gleichwohl gilt es auch im Rahmen dieser Prüfung festzustellen, dass die Ausnahmewilligung in zeitlicher Hinsicht strikter abzufassen ist, da die in der strittigen Baubewilligung vorgesehene Verlängerungsmöglichkeit um fünf Jahre ohne Durchführung eines ordentlichen Baubewilligungsverfahrens die ISOS-Schutzanliegen nicht ausreichend berücksichtigt.

d) Im Ergebnis ist somit festzuhalten, dass bei einer Prüfung unter der Annahme einer Bundesaufgabe bei der Interessenabwägung nach Art. 6 Abs. 2 NHG und bei der vom Bundesgericht verlangten Interessenabwägung im Falle des Vorliegens einer kantonalen (oder kommunalen) Aufgabe das Gericht hinsichtlich der in der Baubewilligung vorgesehenen Verlängerungsoption zu einem leicht abweichenden Ergebnis gelangt als der Regierungsrat, was eine entsprechende Neuformulierung der Ziffer 2.2 der Baubewilligung zur Folge hat. Abgesehen davon ist festzustellen, dass die angefochtene Baubewilligung die Vorgaben des ISOS oder die Bestimmungen des NHG nicht verletzt.

10. Die Beschwerdeführer monieren, das Baugrundstück befinde sich im Gewässerschutzbereich Au sowie innerhalb des nutzbaren Grundwasservorkommens Baar/Zug. Es fehlten Abklärungen betreffend den Gewässer- bzw. Grundwasserschutz.

Die Beschwerdeführer haben mit dieser Rüge übersehen, dass die geplante Asylsiedlung ohne Unterkellerung ausgeführt wird. Der Grundwasserspiegel ist von der Baute somit gar nicht betroffen. Eine Gefährdung der Gewässer im Sinne von Art. 19 Abs. 2 des Bundes-

gesetzes über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 (GSchG, SR 814.20) ist vorliegend jedenfalls nicht zu sehen, womit sich die Rüge als unbegründet erweist.

11. a) Der Beschwerdeführer 1 beantragt, es seien sämtliche Akten betreffend die öffentliche Ausschreibung "Miete von Wohnungen für Personen aus dem Asylbereich" vom 2. Oktober 2015 einzuholen und zu den Akten zu nehmen. Der Beschwerdeführer 1 begründet an keiner Stelle seiner Beschwerde, weshalb diese Akten beizuziehen seien. Auch für das Gericht ist nicht zu sehen, inwiefern die Akten dieses Submissionsverfahrens zur Lösung des vorliegenden Falls, in dem es planungs-, bau- und heimatschutzrechtliche Fragen zu klären galt, hätten beitragen können. Der Antrag ist abzuweisen.

b) Der Beschwerdeführer 1 beantragt weiter, es seien sämtliche Akten betreffend den Quartiergestaltungsplan "Obermüli Süd" vom 27. Mai 2015 zu den Akten zu nehmen. Das Gericht hat sich für das vorliegende Urteil auf die öffentlich zugänglichen Akten dieses Quartiergestaltungsplans gestützt, d.h. auf den erläuternden Bericht, auf den Situationsplan 1:1000 und auf die Handlungsanweisung (abrufbar in [www.zugmap.ch](http://www.zugmap.ch) unter "Ortsplanung Baar / Quartiergestaltungspläne"). Das Gericht ist der Meinung, dass die Kenntnisnahme der Aktenstücke, welche die Entstehung dieses Plans dokumentieren, am Resultat des Verfahrens nichts ändern würde. Dies besonders deshalb, da entgegen der Behauptung der Beschwerdeführer der Quartiergestaltungsplan "Obermüli Süd" die Anliegen des ISOS berücksichtigt und sich die hier in Frage stehende Baubewilligung zudem gar nicht auf den Plan abstützt.

c) Die Beschwerdeführer 2 beantragen die Durchführung einer öffentlichen Schlussverhandlung. Das VRG sieht keine öffentlichen Verhandlungen im Verwaltungsprozess vor. Verwaltungsgerichtsverfahren werden im Kanton Zug dem Grundsatz nach als partiöffentliches Verfahren in Form von Aktenprozessen geführt. Nach Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, in Kraft getreten für die Schweiz am 28. November 1974 (EMRK, SR 0.101) besteht in Verfahren über zivilrechtliche Streitigkeiten allerdings ein Anspruch auf öffentliche Verhandlung, sofern die Parteien nicht ausdrücklich oder stillschweigend darauf verzichten. Ein Entscheid über zivilrechtliche Ansprüche im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK liegt unter anderem vor, wenn eine bau- oder planungsrechtliche Massnahme direkte Auswirkungen auf die Ausübung der Eigentumsrechte der Grundeigentümer hat (BGer vom 4. Mai 2009, 1C\_10/2009, E. 2.2.1; BGE 127 I 44 E. 2). Die Beschwerdeführer 2 haben ihren Antrag nicht begründet und damit nicht dargelegt, inwiefern die strittige Baubewilligung direkte Auswirkungen auf die

Ausübung ihrer Grundeigentümerrechte hätte. Auch für das Gericht sind solche Auswirkungen nicht zu sehen. Der Antrag ist abzuweisen.

d) Die Beschwerdeführer 2 verlangen den Beizug der Dokumente betreffend das Motel Sihlbrugg sowie die Befragung der Betreiberin des Motels, welches für die Unterbringung von Asylsuchenden bereitstehe. Der Gemeinderat Baar sowie der Regierungsrat haben gegenüber dem Gericht übereinstimmend erklärt, dass das Motel als Asyl- und Flüchtlingsunterkunft nicht mehr zur Verfügung stehe. Diese Aussagen hat das Gericht nicht zu hinterfragen, zumal auch in der Öffentlichkeit bekannt wurde, dass die Betreiberin des Motels sich aus entsprechenden Verhandlungen mit dem Kanton zurückgezogen habe (Zuger Zeitung vom 19. Juni 2017, "Motel Sihlbrugg wird nicht als Asylunterkunft genutzt"). Bei dieser Ausgangslage erübrigt sich die von den Beschwerdeführern 2 verlangte Ausweitung des Beweisverfahrens. Der Antrag ist abzuweisen.

12. Die Beschwerdeführer dringen mit ihren rein bau- und planungsrechtlichen Rügen vor Gericht nicht durch. Auch mit ihrer Forderung, die Baubewilligung sei zu verweigern, da die Asylsiedlung die Vorgaben des ISOS und Bestimmungen des NHG verletze, sind sie nicht zu hören. Schliesslich erweisen sich auch ihre gewässerschutzrechtlichen Vorbringen als unbegründet. Allerdings kommt das Gericht zum Schluss, dass eine Spezialbestimmung in der Baubewilligung neu zu formulieren ist, um damit zu gewährleisten, dass die Asylsiedlung nach Ablauf der Baubewilligung ohne weiteres Zutun des Gemeinderats Baar abgerissen werden muss. Damit kommt es im Ergebnis zu einer teilweisen Gutheissung der Beschwerde, wobei die Beschwerdeführer in der Hauptsache unterliegen, was als vollständiges Unterliegen zu werten ist.

13. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die unterliegenden Beschwerdeführer gemäss § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG kostenpflichtig. Die Beschwerdeführer haben keinen Antrag auf Kostenbefreiung im Sinne von § 25 VRG gestellt. Vielmehr haben beide ausdrücklich verlangt, es sei unter Kostenfolgen zu Lasten des Regierungsrats zu entscheiden, womit sie offenbar von einem kostenpflichtigen Verfahren ausgehen. Für das Gericht sind die Voraussetzungen von § 25 VRG hier nicht erfüllt, namentlich ist festzustellen, dass an der Abklärung der vorliegenden Streitfrage kein öffentliches Interesse besteht (§ 25 lit. c VRG). Das öffentliche Interesse an der Frage, ob in Baar vorübergehend eine Asylsiedlung errichtet werden kann, reicht als solches für eine Kostenbefreiung in einem Fall wie dem hier vorliegenden jedenfalls nicht aus, in dem Nachbarn mit bau-, plan- und heimatschutzrechtlichen Argumenten eine solche Baute zu verhindern trachten. Die

Spruchgebühr wird auf Fr. 4'000.– festgesetzt und mit den geleisteten Kostenvorschüssen in gleicher Höhe verrechnet. Als in der Hauptsache unterliegende Parteien haben die Beschwerdeführer keinen Anspruch auf Zusprechung einer Parteientschädigung (§ 28 Abs. 2 VRG). Im Übrigen besteht nur Anspruch auf Parteientschädigung, wenn eine Partei vor Gericht berufsmässig vertreten wurde (§ 8 der Verordnung über die Kosten im Verfahren vor Verwaltungsgericht vom 30. August 1977 [Kosten VO, BGS 162.12]). Der Beschwerdeführer 1 hat sich vor Verwaltungsgericht nicht vertreten lassen. Die Beschwerdeführer 2 haben erst anlässlich ihrer letzten schriftlichen Eingabe vom 10. Oktober 2018 einen Vertreter beigezogen. Dieser ist zwar Rechtsanwalt, vertritt aber nicht berufsmässig Klienten vor Gericht.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

---

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. In der Baubewilligung Nr. 8148 des Gemeinderats Baar vom 1. Juni 2016 ist Ziffer 2.2 auf S. 3 f. im Sinne der Erwägung 8g/dd abzuändern. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.
2. Die Verfahrenskosten betragen Fr. 4'000.– und werden mit den geleisteten Kostenvorschüssen in gleicher Höhe verrechnet.
3. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
5. Mitteilung an: A.B., Baar (mit ausführlicher Rechtsmittelbelehrung); F.G. (dreifach); H.I., Baar; Gemeinderat Baar; Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach); Bundesamt für Kultur, Hallwylstrasse 15, 3003 Bern (aufgrund Art. 12g Abs. 2 NHG) und zum Vollzug von Ziffer 2 an die Finanzverwaltung des Kantons Zug.

Zug, 18. Dezember 2018

Im Namen der  
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER  
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

Weiterzug des Urteils an das Bundesgericht; dort Abschreibung des Verfahrens infolge Rückzugs des streitbetroffenen Baugesuchs (Verfügung des Bundesgerichts vom 18. Juli 2019, 1C\_94/2019).