



# VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

---

## VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: MLaw Patrick Trütsch, Vorsitz  
lic. iur. Jacqueline Iten-Staub, Dr. iur. Matthias Suter  
lic. iur. Adrian Willimann und Ersatzrichterin lic. iur. Judith Fischer  
Gerichtsschreiber: lic. iur. Peter Kottmann

URTEIL vom 14. Mai 2024 *[rechtskräftig]*  
gemäss § 29 der Geschäftsordnung

in Sachen

**A.A.\_\_\_\_\_ und B.A.\_\_\_\_\_**

Beschwerdeführer  
vertreten durch RA Franz-Xaver Ulrich

gegen

- 1. Gemeinderat Baar**
- 2. Regierungsrat des Kantons Zug**  
Beschwerdegegner

betreffend

Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen (Baugesuch Nr. C.\_\_\_\_\_: Neubau  
Scheune mit Hofladen und Bistro / Verwirkung der Baubewilligung)

V 2023 58

A. A.A. \_\_\_\_\_ und B.A. \_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführer) wohnen auf dem Hof "D. \_\_\_\_\_" in Baar. Das Grundstück Nr. E. \_\_\_\_\_ (nachfolgend: GS E. \_\_\_\_\_), auf welchem der Hof steht, ist im Alleineigentum von B.A. \_\_\_\_\_ und befindet sich ausserhalb der Bauzonen und mehrheitlich in der Landwirtschaftszone. Nur ein kleiner Teil im Norden ist im Zonenplan als Wald ausgeschieden. Das Grundstück ist zudem von der kommunalen Landschaftsschutzzone überlagert.

Im Juni 2010 reichten die Beschwerdeführer beim Gemeinderat Baar ein Baugesuch für den Neubau einer Scheune mit Hofladen und Bistro auf dem GS E. \_\_\_\_\_ ein (Baugesuch Nr. C. \_\_\_\_\_). Das Amt für Raumplanung des Kantons Zug (heute Amt für Raum und Verkehr des Kantons Zug [ARV]) stimmte mit Verfügung vom 31. August 2010 dem Baugesuch unter Auflagen und Bedingungen zu. Der Gemeinderat Baar erteilte in der Folge am 22. September 2010 die Baubewilligung – ebenfalls unter Auflagen und Bedingungen. Dabei erklärte er die kantonale Verfügung des ARV mit den darin enthaltenen Auflagen und Bedingungen als integrierenden Bestandteil der Baubewilligung. Eine gegen das Baugesuch eingereichte Einsprache wies der Gemeinderat Baar mit separatem Beschluss ebenfalls am 22. September 2010 ab. In der Folge erwuchs die Baubewilligung unangetastet in Rechtskraft.

Die Beschwerdeführer begannen nach der Rechtskraft der Baubewilligung mit den Bauarbeiten und nahmen im nordöstlichen Bereich auf rund einem Drittel der Grundfläche der bewilligten Scheune Aushubarbeiten vor. Die F. \_\_\_\_\_ AG führte in der Folge eine Schnurgerüstkontrolle durch und teilte dem Gemeinderat Baar am 20. Juli 2012 mit, dass der neue Stall anhand des Schnurgerüsts einen Waldabstand von nur rund 10 m aufweise. Die Abteilung Planung / Bau der Einwohnergemeinde Baar informierte daraufhin die Beschwerdeführer mit Schreiben vom 23. Juli 2012 über die Waldabstandsproblematik wie folgt:

"Mit den Betonier- beziehungsweise Fundationsarbeiten darf erst begonnen werden, wenn das Schnurgerüst durch den Geometer kontrolliert wurde und den bewilligten Plänen entspricht. Der Aushub ist entsprechend anzupassen (Verschiebung um ca. 2.00 m) damit der Waldabstand von 12.00 m eingehalten wird."

Nach einem Schriftenwechsel mit den Beschwerdeführern bekräftigte die Abteilung Planung / Bau der Einwohnergemeinde Baar mit Schreiben vom 3. August 2012, dass der Waldabstand zwingend einzuhalten sei. Nach mehreren weiteren Schriftenwechseln und

Abklärungen folgte am 31. Mai 2016 eine verwaltungsinterne Besprechung. Im entsprechenden Protokoll vom 7. Juni 2016, welches auch den Beschwerdeführern zugestellt wurde, wurde zum Waldabstand Folgendes festgehalten:

### **"Waldabstand**

(...) Die Waldlinie ist nicht statisch. Es ist ein Punkt zu bestimmen und zu verpflocken, von welchem aus die massgeblichen 12 m gemessen werden.

Zuerst wird die Waldlinie, von welcher vermessen wird, verpflockt.

### **Nachtrag**

Ergebnis der Vermessung vom 1. Juni 2016: Der Waldabstand von 12 m wird eingehalten."

Die F. \_\_\_\_\_ AG informierte zudem das ARV und den Gemeinderat Baar mit E-Mail vom 1. Juni 2016, dass der Waldabstand nun verpflockt worden sei und das Schnurgerüst des geplanten Stalls den Waldabstand von 12 m einhalte.

In den Jahren nach der Baubewilligung (2011 bis 2016) hatten die Beschwerdeführer mehrfach Projektänderungen bei der Gemeinde eingereicht. Die Gemeinde stellte die beantragten Projektänderungen jeweils dem ARV zur Prüfung zu. Diese wurden vom ARV jeweils vollständig oder zum Teil abgelehnt. In den Stellungnahmen des ARV wurde stets vermerkt, dass, falls die Beschwerdeführer einen anfechtbaren Entscheid wünschten, sie dies schriftlich mitteilen sollten.

Die Beschwerdeführer entschlossen sich schliesslich für die Realisierung der Projektänderung 5 (Abfüllraum für Quellwasser). Das ARV erteilte für diese Projektänderung mit Verfügung vom 8. Juni 2016 – unter Auflagen und Bedingungen – die Zustimmung. Der Gemeinderat Baar bewilligte mit Beschluss vom 28. Juni 2016 die Projektänderung und erklärte den kantonalen Entscheid als integrierenden Bestandteil. Gegen die Projektänderungsbewilligung wurde Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Das Verwaltungsgericht hob die Projektänderungsbewilligung mit Urteil V 2017 105 vom 17. September 2019 auf. Das Urteil des Verwaltungsgerichts erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

Mit Schreiben vom 22. Oktober 2019 ersuchten die Beschwerdeführer um Baufreigabe der "Stammbaubewilligung Scheune" [vom 22. September 2010]. Am 28. November 2019 in-

formierte die Abteilung Planung / Bau der Einwohnergemeinde Baar die Beschwerdeführer schriftlich, dass zur Erlangung der Baufreigabe noch vier Unterlagen einzureichen seien:

- ein amtlich bestätigter Situationsplan mit der eingetragenen Waldfeststellung;
- Armierungs- und Schalungspläne der geplanten neuen Jauchegrube;
- die Nährstoffbilanz nach HODUFLU und Güllenverträge;
- ein Plan für die Entwässerung des Dachwassers.

Mit Schreiben vom 28. April 2022 informierte die Abteilung Planung / Bau der Einwohnergemeinde Baar die Beschwerdeführer, dass noch zwei Unterlagen fehlen würden (Situationsplan und Nachweis der Dachentwässerung). Zudem wurden die Beschwerdeführer ersucht, den Gemeinderat Baar darüber zu informieren, ob sie die Nährstoffbilanz nach HODUFLU und die Güllenverträge beim Landwirtschaftsamt eingereicht hätten. Nach zweieinhalb Jahren werde noch ein letztes Mal die Möglichkeit gegeben, bis Ende Mai 2022 alle Unterlagen gemäss Schreiben vom 28. November 2019 einzureichen. Falls die Beschwerdeführer dieser Aufforderung nicht nachkommen würden, werde das Baugesuch nicht weiterbehandelt und die Baubewilligung vom 22. September 2010 als verwirkt erachtet.

Mit E-Mail vom 18. Mai 2022 teilte die Abteilung Planung / Bau der Einwohnergemeinde Baar den Beschwerdeführern noch einmal mit, welche drei Unterlagen eingereicht werden müssten und dass für die Nachreichung eine letzte, nicht erstreckbare Frist bis zum 15. Juni 2022 gewährt werde. Dies ebenfalls mit dem Hinweis, dass, falls die Beschwerdeführer dieser Aufforderung nicht nachkommen würden, das Baugesuch nicht weiterbehandelt und die Baubewilligung vom 22. September 2010 als verwirkt erachtet werde.

Mit E-Mail vom 31. Mai 2022 teilte das Landwirtschaftsamt des Kantons Zug der Gemeinde Baar mit, dass die Nährstoffbilanz des Betriebs von A. \_\_\_\_\_ in Ordnung sei.

Das ARV nahm mit Schreiben vom 25. Juli 2022 an den Gemeinderat Baar zum von den Beschwerdeführern am 10. Juni 2022 eingereichten Entwässerungsplan mit Sickersmulde sowie zum hydrologischen Gutachten Stellung. Es führte darin aus, dass gemäss Entwässerungsplan eine Versickerungsmulde mit einer Grösse von 120 m<sup>2</sup> vorgesehen sei. Gemäss hydrogeologischem Gutachten sei eine Versickerung aufgrund der Bodenbeschaffenheit gegebenenfalls nicht möglich und optional werde eine Retentionsanlage mit Einleitung in einen Vorfluter ausgewiesen. Eine Versickerungsmulde sei aus kantonaler Sicht denkbar, eine Einleitung in den Vorfluter bedürfe jedoch voraussichtlich einer Ausnahmebewilligung. Dazu könne eine abschliessende Beurteilung anhand der eingereich-

ten Unterlagen jedoch nicht vorgenommen werden. Vor Baubeginn sei die Sachlage soweit zu klären, dass die effektiv zur Anwendung kommende Variante (Versickerungsmulde oder Retentionsanlage) unmissverständlich bekannt sei. Gegebenenfalls müsse dies auch im Rahmen eines Projektänderungsgesuchs formell bewilligt werden. Weiter entspreche der im Entwässerungsplan dargestellte Grundriss des Neubaus nicht dem bewilligten Projekt, sondern einer Projektänderungsvariante, welche jedoch aufgrund des Verwaltungsgerichtsurteils nicht in Rechtskraft erwachsen sei.

Mit Entscheid vom 6. September 2022 stellte der Gemeinderat Baar unter dem Titel "Verwirkung der Baubewilligung" im wesentlichen Teil Folgendes fest:

"Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das ARV den eingereichten Unterlagen aufgrund unkorrekter und fehlender Angaben nicht zustimmen und die gemeindliche Abteilung Planung / Bau aus denselben Gründen keine Kanalisationsbewilligung aussprechen kann. Die Unterlagen sind unvollständig. Somit sind die Voraussetzungen für eine Baufreigabe nicht gegeben.

Da die Unterlagen innert der verlängerten Frist nicht vollständig sind und somit nicht formell korrekt eingereicht wurden, wird die Baubewilligung Nr. C.\_\_\_\_\_ vom 22. September 2010 wie angekündigt und gestützt auf § 46a Planungs- und Baugesetz (PBG) nach nunmehr 12 Jahren als verwirkt erachtet.

(...)

Dieses Schreiben stellt eine Verfügung in Briefform im Sinne von § 19 Abs. 2 VRG dar. Gegen diesen Entscheid kann innert 20 Tagen seit Zustellung beim Regierungsrat des Kantons Zug schriftlich und im Doppel Verwaltungsbeschwerde geführt werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und eine Begründung enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizufügen oder genau zu bezeichnen."

Ein separates Dispositiv enthielt die Verfügung des Gemeinderats nicht. Dem Entscheid des Gemeinderats Baar wurde die Stellungnahme des ARV vom 25. Juli 2022 beigelegt.

Eine gegen den Entscheid des Gemeinderats Baar vom 6. September 2022 von den Beschwerdeführern, vertreten durch RA Franz-Xaver Ulrich eingereichte Verwaltungsbeschwerde wies der Regierungsrat des Kantons Zug mit Beschluss vom 23. Mai 2023 ab, soweit er darauf eintrat.

B. Am 26. Juni 2023 erhoben die Beschwerdeführer, weiterhin vertreten durch RA Franz-Xaver Ulrich Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit folgenden Anträgen:

- "1. Der Beschluss des Regierungsrats des Kantons Zug vom 23. Mai 2023 im Verfahren Laufnummer 54572 sei aufzuheben.
2. Die im vorinstanzlichen Verfahren angefochtene Verfügung des Gemeinderats der Einwohnergemeinde Baar vom 6. September 2022 sei aufzuheben, soweit sie sich nicht als nichtig erweist.
3. Es sei festzustellen, dass die Baubewilligung Nr. C.\_\_\_\_\_ vom 22. September 2010 weiterhin gültig ist. Die Baufreigabe sei zu erteilen.
4. Eventualiter sei die Sache zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen.
5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MWST) zulasten der Vorinstanz."

C. Den von ihnen verlangten Kostenvorschuss von Fr. 4'000.– bezahlen die Beschwerdeführer fristgerecht.

D. Mit Vernehmlassung vom 5. September 2023 beantragte der Gemeinderat Baar, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei abzuweisen; alles unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführer.

E. Die Baudirektion des Kantons Zug beantragte am 8. September 2023 im Auftrag des Regierungsrats, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 26. Juni 2023 sei unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführer vollumfänglich abzuweisen.

F. Mit Schreiben vom 29. September 2023 teilte die Abteilung Planung / Bau der Einwohnergemeinde Baar dem Verwaltungsgericht mit, der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer habe mit Schreiben vom 27. September 2023 die Gemeinde darüber informiert, dass die Bauherrschaft gedenke, gestützt auf die Stammbaubewilligung vom 22. September 2010 weiterzubauen und sich hierzu am 29. September 2023 mit Fachpersonen zu einer Baubesichtigung treffe. Dieses Vorgehen und die konkret geäusserten Bauabsichten veranlassten die Abteilung Planung / Bau der Einwohnergemeinde Baar, im vorliegenden Verfahren folgende Anträge zu stellen:

- "1. Es sei mittels superprovisorischer oder vorsorglicher Massnahme (Baustopp) dafür zu sorgen, dass nicht gestützt auf die Stammbaubewilligung weitergebaut wird;
2. eventualiter sei die aufschiebende Wirkung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde per sofort dergestalt zu entziehen, dass nicht gestützt auf die Stammbaubewilligung weitergebaut werden kann;
3. alles unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführer."

G. Am 6. Oktober 2023 nahm die Baudirektion zu diesen Anträgen Stellung und beantragte, es sei mittels vorsorglicher Massnahme ein Baustopp zu verfügen.

H. Am 12. Oktober 2023 nahmen auch die Beschwerdeführer dazu Stellung und stellten folgende Anträge:

- "1. Das Gesuch um superprovisorische und vorsorgliche Massnahmen (Baustopp) sei abzuweisen.
2. Das Gesuch um Entzug der aufschiebenden Wirkung sei abzuweisen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MWST) zulasten der Erstinstanz."

I. Ebenfalls am 12. Oktober 2023 reichten die Beschwerdeführer ihre Replik in der Sache ein.

J. Mit Verfügung vom 18. Oktober 2023 entschied der Vorsitzende der verwaltungsrechtlichen Kammer des Verwaltungsgerichts, das Gesuch um Erlass eines Baustopps werde gutgeheissen und die Beschwerdeführer würden angewiesen, allfällige Bauarbeiten sofort einzustellen.

K. Am 2. November 2023 teilte die Abteilung Planung / Bau der Einwohnergemeinde Baar dem Verwaltungsgericht mit, der Gemeinderat Baar verzichte auf eine Duplik.

L. Die Baudirektion des Kantons Zug reichte am 16. November 2023 eine Duplik ein.

M. Am 17. November 2023 stellte das Verwaltungsgericht den Beschwerdeführern diese Eingaben zur Kenntnisnahme zu und teilte den Parteien mit, das Gericht gehe davon aus, dass sich die Verfahrensbeteiligten in dieser Sache ausreichend hätten äussern können. Weitere Eingaben erfolgten nicht.

N. Mit Urteil 1C\_628/2023 vom 23. Januar 2024 trat das Bundesgericht auf eine Beschwerde gegen die Verfügung des Verwaltungsgerichts vom 18. Oktober 2023 betreffend vorsorgliche Massnahme (Baustopp) nicht ein.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1.

1.1 Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; BGS 162.1) ist die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrats, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst. Ein solcher Ausschluss liegt hier nicht vor. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wurde frist- und formgerecht eingereicht. Die Beschwerdeführer sind als Adressaten der angefochtenen Entscheide besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Entscheide. Die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführer ist gestützt auf § 62 Abs. 1 VRG gegeben. Die Beschwerde ist deshalb zu prüfen.

Die Beurteilung erfolgt auf dem Zirkulationsweg gemäss § 29 der Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichtes (GO VG; BGS 162.11).

1.2 Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann jede Rechtsverletzung gerügt werden. Als solche gelten die Nichtanwendung und die unrichtige Anwendung eines Rechtsatzes, die unrichtige rechtliche Beurteilung einer Tatsache, der Missbrauch oder die Überschreitung des Ermessens, die Verletzung einer wesentlichen Form- oder Verfahrensvorschrift sowie Rechtsverweigerung und -verzögerung. Nicht gerügt werden kann die unrichtige Handhabung des Ermessens (§ 63 VRG).

2.

2.1 Die Beschwerdeführer machen zunächst – gleich wie im Verwaltungsbeschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat –, geltend, die Verfügung des Gemeinderats Baar vom 6. September 2022 genüge den Anforderungen gemäss § 19 Abs. 1 VRG ["Eröffnung eines Entscheids"] offensichtlich nicht. Vorliegend gehe es nicht um eine Frage, wie ein Dis-

positiv auszulegen sei. Vielmehr stelle sich die Frage, was überhaupt zum Dispositiv der Verfügung gehöre und ob dies mit der gesetzlich vorgeschriebenen Klarheit aus der Verfügung hervorgehe. Zur Klärung dieser Frage könnten nicht die Grundsätze zur Auslegung eines unklaren Dispositivs übernommen werden. Gemäss § 19 Abs. 1 VRG müsse jede Verfügung ein Dispositiv enthalten und aus der Verfügung müsse der Rechtsspruch klar und eindeutig hervorgehen. Der Adressat einer Verfügung habe gestützt auf § 19 Abs. 1 VRG einen Anspruch, dass die verfügende Behörde das Dispositiv klar und unmissverständlich als solches bezeichne. Es sei nicht Sache des Adressaten, über den Gegenstand des Dispositivs zu rätseln, nachdem die verfügende Behörde eine klare Bezeichnung des Dispositivs versäumt habe. Lasse sich das Dispositiv einer Verfügung nicht klar und unzweifelhaft feststellen, sei die Verfügung mangelhaft. Dieser Mangel könne nicht durch Auslegung behoben werden. Der Rechtsspruch sei der eigentliche Zweck und das zentrale Element einer Verfügung. Das Fehlen eines Dispositivs sei ein schwerwiegender Mangel. Er müsse zwangsläufig zur Nichtigkeit der Verfügung führen.

2.2 Der Regierungsrat hatte diesbezüglich in seinem Beschluss vom 23. Mai 2023 erwogen, die angefochtene Verfügung sei unbestritten von der zuständigen Behörde schriftlich verfasst und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen worden. Die Beschwerdeführer würden die Nichtigkeit der angefochtenen Verfügung vom 6. September 2022 einzig mit dem fehlenden Dispositiv begründen. Die Verfügung trage als Titel in fetter Schrift die Überschrift "Verwirkung der Baubewilligung". Aus dem Titel und den Abs. 1 und 2 auf S. 2, welche den Kern der Verfügung bildeten, gehe der Rechtsspruch genügend klar hervor: Die Voraussetzungen für eine Baufreigabe seien nicht gegeben und die Baubewilligung vom 22. September 2010 werde als verwirkt erachtet. Bei dieser Sachlage die Nichtigkeit anzunehmen, wäre, so der Regierungsrat, nicht sachgerecht und würde letztlich einzig zu einem formalistischen Leerlauf führen. Der Gemeinderat Baar hätte das genau gleiche Schreiben einfach mit dem Untertitel "Dispositiv" auf S. 2 erneut verfügen können. Der fehlende Untertitel "Dispositiv" könne bei der vorliegenden kurzen, klaren und übersichtlichen Verfügung nicht als schwerer Mangel bezeichnet werden. Das VRG sehe zudem die Möglichkeit, Verfügungen in Briefform zu erlassen, explizit vor. Bei einer Verfügung in Briefform sei – im Gegensatz zu einem Entscheid in der üblichen Verfügungsform – nicht gänzlich klar, ob die gängigen Untertitel (Sachverhalt, Erwägungen, Dispositiv) verwendet werden müssten, zumal Untertitel in einem Brief eher ungewöhnlich seien. Wenn der Untertitel "Dispositiv" bei einer Verfügung in Briefform fehle, könne nicht von einem offensichtlichen oder zumindest leicht erkennbaren Mangel gesprochen werden. Entsprechend liege kein Nichtigkeitsgrund vor. Der Inhalt des Dispositivs lasse sich vorliegend durch Auslegung

und anhand des Titels ohne Weiteres ermitteln. Schliesslich sei es auch den Beschwerdeführern ohne Weiteres möglich gewesen, ihre Beschwerde eingehend zu begründen.

2.3 Der Gemeinderat Baar führte vernehmlassend aus, an eine Verfügung in Briefform im Sinne von § 19 Abs. 2 VRG seien nicht dieselben Anforderungen zu stellen wie an eine Verfügung in "Verfügungsform" gemäss § 19 Abs. 1 VRG. Ansonsten würde die Verfügung in Briefform ihres Sinngehalts entleert. Den Beschwerdeführern sei klar gewesen, dass es sich bei der Verfügung vom 6. September 2022 um eine Verfügung (in Briefform) handle. So hätten sie diese denn auch rechtzeitig und uneingeschränkt vor dem Regierungsrat anfechten können. Ihnen sei kein wesentlicher Nachteil daraus erwachsen. Ein allfälliger Mangel wäre jedenfalls nicht so schwer, dass gleich von der Nichtigkeit der Verfügung auszugehen sei.

2.4 Nach § 19 VRG wird ein Entscheid schriftlich eröffnet, und er muss den Rechtspruch, den Kostenspruch, die Rechtsmittelbelehrung sowie die Daten der Entscheidung und des Versands enthalten (Abs. 1). In Briefform ausgefertigte Entscheide sind als solche zu bezeichnen (Abs. 2).

2.5 Eine rechtswidrige Verfügung ist im Allgemeinen anfechtbar. Eine Verfügung, die geltendem Recht widerspricht, wird somit auf Beschwerde hin von der zuständigen Rechtsmittelbehörde aufgehoben. Wird sie nicht angefochten, so wird sie rechtskräftig. Der Widerruf einer rechtskräftigen Verfügung ist nur ausnahmsweise, unter qualifizierten Voraussetzungen, möglich und kann u.U. Entschädigungsfolgen nach sich ziehen.

Von der Anfechtbarkeit zu unterscheiden ist die Nichtigkeit einer Verfügung. Nichtigen Verfügungen geht jede Verbindlichkeit und Rechtswirksamkeit ab. Die Nichtigkeit ist jederzeit und von sämtlichen staatlichen Instanzen von Amtes wegen zu beachten. Nach der Rechtsprechung ist eine Verfügung nur ausnahmsweise nichtig, wenn der ihr anhaftende Mangel besonders schwer und offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird. Als Nichtigkeitsgrund fallen hauptsächlich funktionelle und sachliche Unzuständigkeit einer Behörde sowie schwerwiegende Verfahrensfehler in Betracht (vgl. BGE 139 II 243 E. 11.2 mit Hinweisen).

2.6 Das Schreiben des Gemeinderats Baar vom 6. September 2022 an die Beschwerdeführer erging in Briefform und mit eingeschriebener Post. Es wurde ausdrücklich als

Verfügung in Briefform im Sinne von § 19 Abs. 2 VRG bezeichnet. Es trägt den Titel "Verwirkung der Baubewilligung". Im Text wurde – im Anschluss an die Darlegung der Vorgeschichte – ausgeführt, das ARV könne den eingereichten Unterlagen aufgrund unkorrekter und fehlender Angaben nicht zustimmen und die gemeindliche Abteilung Planung / Bau aus denselben Gründen keine Kanalisationsbewilligung aussprechen. Die Unterlagen seien unvollständig. Somit seien die Voraussetzungen für eine Baufreigabe nicht gegeben. Da die Unterlagen innert der verlängerten Frist nicht vollständig und somit nicht formell korrekt eingereicht worden seien, werde die Baubewilligung Nr. C. \_\_\_\_\_ vom 22. September 2010 wie angekündigt und gestützt auf § 46a Planungs- und Baugesetz (PBG) nach nunmehr 12 Jahren als verwirkt erachtet. Das Schreiben endet zudem mit der Rechtsmittelbelehrung.

2.7 Die Beschwerdeführer konnten und mussten nach Treu und Glauben der Verfügung folgenden Rechtsspruch entnehmen: Die Voraussetzungen für eine Baufreigabe sind nicht gegeben, und die Baubewilligung vom 22. September 2010 wird als verwirkt erachtet. Der Inhalt des Dispositivs ist klar erkennbar, auch wenn das Dispositiv nicht ausdrücklich als solches benannt ist. Die Beschwerdeführer wurden weder irreführt noch benachteiligt. Es liegt kein qualifizierter Fehler vor, der eine Nichtigkeit der Verfügung zu begründen vermöchte.

3.

3.1 Gemäss § 46a des Bau- und Planungsgesetzes (PBG; BGS 721.11) entfällt die Baubewilligung, wenn nicht innert zwei Jahren seit Rechtskraft mit dem Bau begonnen wird. Auf schriftliches Gesuch kann die Gemeindebehörde die Frist höchstens dreimal um jeweils ein Jahr verlängern.

3.2 Der Regierungsrat begründet seinen Beschluss, die Verwaltungsbeschwerde abzuweisen – soweit der Regierungsrat überhaupt auf die Beschwerde eintritt – und damit den Entscheid des Gemeinderats Baar, dass die Voraussetzungen für eine Baufreigabe nicht gegeben sind und die Baubewilligung vom 22. September 2010 als verwirkt erachtet wird, zu schützen, zusammengefasst wie folgt: Die Beschwerdeführer hätten unbestritten und innert der Zweijahresfrist auf dem Baugrundstück Aushubarbeiten vorgenommen. Zu berücksichtigen sei dabei, dass der Aushub – gemäss aktuellen und älteren Luftbildern – rund einen Drittel der Fläche der geplanten Scheune umfasse und der Aushub nicht vollflächig ausgeführt worden sei. Da eine Scheune in aller Regel – und so auch im vorliegenden Fall – über kein Untergeschoss verfüge, sei auch die Menge des entfernten Erdreichs

überschaubar. Zu beachten sei, dass die Baubewilligung vom 22. September 2010 unter mehreren Bedingungen erteilt worden sei. Unter anderem sei in Ziff. 2.2 der Baubewilligung festgehalten, dass vor Baubeginn zu prüfen sei, ob die vorgesehene Versickerung von verschmutztem [recte wohl: unverschmutztem] Meteorwasser der Dachflächen ausführbar sei. Sollte es sich zeigen, dass versickert werden könne, sei die Dimensionierung der Versickerungsanlage in einem Plan aufzuzeigen und der Abteilung Planung / Bau zur Bewilligung nachzureichen. Ansonsten sei das Meteorwasser, in Absprache mit dem Kantonsforstamt und der Abteilung Planung / Bau, in den G. \_\_\_\_\_bach einzuleiten. Diese Abklärungen und die Einreichung von Plänen oder eine Absprache betreffend eine Einleitung in den G. \_\_\_\_\_bach seien vor den Aushubarbeiten jedoch nicht vorgenommen worden. Die Beschwerdeführer hätten erst mit Schreiben vom 22. Oktober 2019 um Baufreigabe der "Stammbaubewilligung Scheune" ersucht. Die Baubewilligungsbehörde habe den Beschwerdeführern darauf am 28. November 2019 mitgeteilt, dass noch Unterlagen einzureichen seien, unter anderem der Plan für die Entwässerung des Dachwassers. Bei dieser Sachlage könne zwar wohl von einem Start der ersten Aushubarbeiten innerhalb der ersten zwei Jahre nach der Baubewilligung gesprochen werden. Die erforderlichen Bedingungen vor Baubeginn seien jedoch nicht erfüllt worden. Zudem hätten sich die Beschwerdeführer auch in der Folge während Jahren nicht um eine Baufreigabe und damit Fortsetzung bemüht. Erst neun Jahre später, im Oktober 2019, hätten die Beschwerdeführer um eine Baufreigabe der "Stammbaubewilligung" ersucht. In einem Zwischenergebnis könne somit festgehalten werden, dass mit ersten Aushubarbeiten ohne vorherige Baufreigabe wohl begonnen worden sei, in der Folge bis heute und damit während mindestens elf Jahren keine weiteren Arbeiten vorgenommen worden seien. Damit liege in jedem Fall eine erhebliche Unterbrechung der Bauarbeiten vor.

Diese Unterbrechung, so der Regierungsrat weiter, sei sachlich nicht gerechtfertigt. Zum einen zeigten die zahlreichen (fünf) Projektänderungsideen der Beschwerdeführer, dass mindestens seit der ersten Projektänderung, die bereits am 2. November 2011 eingereicht worden sei, kein Wille mehr bestanden habe, das ursprüngliche Projekt wie vorgesehen umzusetzen. Vielmehr hätten sich die Beschwerdeführer in den Jahren 2011 bis 2016 stets mit Projektänderungen und nicht mit dem ursprünglich bewilligten Bauprojekt in der bewilligten Version befasst. Erst nachdem die fünfte Projektänderung vom Verwaltungsgericht am 17. September 2019 abgewiesen worden sei, hätten sich die Beschwerdeführer wieder der Stammbaubewilligung vom 22. September 2010 zugewandt und erst neun Jahre nach der Baubewilligung am 22. Oktober 2019 um die Baufreigabe ersucht. Die Projektänderungen hätten damit gerade nicht der Verwirklichung des bewilligten Baugesuchs

gedient, sondern darin seien erhebliche und baubewilligungspflichtige bauliche Änderungen und zum Teil auch Änderungen der bewilligten Nutzung verfolgt worden. Die Projektänderungen vermöchten somit die Unterbrechung nicht zu rechtfertigen, sondern zeigten, dass sich die Beschwerdeführer dem ursprünglich bewilligten Bauprojekt in dieser Form in dieser Zeit abgewandt hätten.

3.3 Die Beschwerdeführer bestreiten, dass die Baubewilligung vom 22. September 2010 verwirkt ist. Das kantonale und das kommunale Recht sehe eine Verwirkung der Baubewilligung ausschliesslich für den Fall vor, dass nicht innert zwei Jahren seit Rechtskraft der Baubewilligung mit der Bauausführung begonnen werde. Das kantonale und das kommunale Recht kenne keine anderen Gründe, welche zu einer Verwirkung der Baubewilligung führen könnten. Insbesondere gebe es keine Rechtsgrundlage, aufgrund derer eine Baubewilligung wegen einer längeren Unterbrechung der Bauausführung verwirken könnte. Die Rechtslage bei einer andauernden Unterbrechung sei im Gesetz keineswegs ungeregelt geblieben. Vielmehr sei in § 69 PBG abschliessend definiert, welche Möglichkeiten dem Gemeinderat bei einer andauernden Unterbrechung offenstünden. Die Feststellung der Verwirkung gehöre nicht zu den vorgesehenen Massnahmen. Es handle sich somit nicht um eine Lücke, sondern um ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers. Im Übrigen bestehe nach dem allgemeinen Verwaltungsrecht die Möglichkeit, die Baubewilligung zu widerrufen, wenn wichtige Gründe bestünden, welche das Interesse am Bestand der Baubewilligung überwögen. Eine andauernde Unterbrechung sei für sich allein kein wichtiger Grund und ersetze die erforderliche Interessenabwägung nicht. Der Regierungsrat halte zutreffend fest, dass vorliegend kein Widerruf erfolgt sei. Es werde daran festgehalten, dass eine Baubewilligung nach dem kantonalen und kommunalen Recht mangels einer entsprechenden Rechtsgrundlage nicht wegen eines längeren Bauunterbruchs verwirken könne. Entsprechend sei nur noch zu prüfen, ob fristwährend mit der Bauausführung begonnen worden sei. Sei dies der Fall, habe keine Verwirkung der Baubewilligung mehr eintreten können. Dabei spiele es keine Rolle, aus welchen Gründen die Bauausführung unterbrochen worden sei. Der Regierungsrat stelle zutreffend fest, dass innert der zweijährigen Frist mit der Bauausführung begonnen worden sei.

Weiter machen die Beschwerdeführer geltend, der Baubeginn sei zulässig gewesen und begründen dies wie folgt: Der Regierungsrat führe aus, dass die Baubewilligung vom 22. September 2010 unter mehreren Bedingungen erteilt worden sei. Insbesondere sei unter Ziffer 2.2 der Baubewilligung festgehalten, dass vor Baubeginn zu prüfen sei, ob die vorgesehene Versickerung von unverschmutztem Meteorwasser der Dachflächen ausführ-

bar sei. Gegebenenfalls wäre die Dimensionierung der Versickerungsanlage in einem Plan aufzuzeigen und zur Bewilligung nachzureichen gewesen. Ansonsten sei das Meteorwasser in den G. \_\_\_\_\_ bach einzuleiten. Der Regierungsrat unterstelle, dass diese Abklärungen vor den Aushubarbeiten nicht vorgenommen worden seien. Auch wenn der Regierungsrat (unzutreffend) davon ausgehe, dass der Baubeginn vor Erfüllung der Auflagen erfolgt sei, halte er fest, dass der Baubeginn innert zwei Jahren erfolgt sei und die zweijährige Verwirkungsfrist damit gewahrt gewesen sei. Der Regierungsrat gehe somit zutreffend davon aus, dass eine fehlende Baufreigabe die Wahrung der zweijährigen Verwirkungsfrist nicht hindere. Nachdem die zweijährige Verwirkungsfrist gewahrt worden sei und eine anschließende Unterbrechung der Bauausführung ungeachtet der Gründe keine Verwirkung zu bewirken vermöge, sei nicht weiter relevant, ob der Baubeginn vor der Erfüllung von Auflagen erfolgt sei. Der Regierungsrat gehe offenbar davon aus, dass im Jahr 2012 keine Baufreigabe erfolgt sei, weil sich diesbezüglich kein schriftlicher Beleg bei den Verfahrensakten finden lasse. Im Zeitpunkt der Baubewilligung seien das V PBG in der Fassung vom 16. November 1999 (Stand 7. Juni 2003) und das PBG in der Fassung vom 26. November 1999 [recte: 1998] (Stand 1. Januar 2007) anwendbar gewesen. In der damals geltenden Fassung sei in § 25 aV PBG geregelt gewesen, dass die Baukontrollen mit der Baubewilligung im Voraus für bestimmte Bauabschnitte festzulegen seien. Im Übrigen habe das damalige Recht keine Bestimmung zum Baubeginn enthalten. Die Regelung des heutigen § 46b PBG sei erst mit der Revision des PBG vom 30. Juni 2011 eingeführt worden. Nach der V PBG in der anwendbaren Fassung habe demnach bei Erfüllung der Auflagen mit der Bauausführung begonnen werden können, ohne dass eine schriftliche Baufreigabe gesetzlich vorgeschrieben worden sei. Vorliegend sei in der Baubewilligung gestützt auf § 25 aV PBG definiert worden, welche Kontrollen durchgeführt werden sollten. Als erste Kontrolle sei vorgesehen gewesen, dass der Baubeginn mitzuteilen und die Schnurgerüstkontrolle durchzuführen seien. Eine schriftliche Baufreigabe sei hingegen nicht vorbehalten worden. Dass sich in den Verfahrensakten offenbar keine schriftliche Baufreigabe finde, lasse somit nicht darauf schliessen, dass die Beschwerdeführer ohne vorgängige Rücksprache mit der Baubewilligungsbehörde und deren Erlaubnis mit der Bauausführung begonnen hätten.

Weiter sei unzutreffend, dass die Erfüllung der Auflage gemäss Ziffer 2.2 der Baubewilligung ausstehend gewesen sei, auch wenn der Regierungsrat davon ausgehe. Weil die Versickerung praktisch unmöglich sei, werde das Meteorwasser bereits von den bestehenden Bauten in den G. \_\_\_\_\_ bach geleitet. Vor dem Baubeginn im Jahr 2012 seien sich alle Beteiligten einig gewesen, dass eine Versickerung unter verhältnismässigem Aufwand

nicht möglich sei und deshalb das Meteorwasser auch vom Neubau in den G. \_\_\_\_\_ bach eingeleitet werden solle. Weil die Erfüllung der Auflage gemäss Ziffer 2.2 der Baubewilligung auch aus Sicht der Baubehörde erledigt gewesen sei, sei die Entwässerung über Jahre hinweg nie ein Thema gewesen. Die Beschwerdeführer hätten die Baubewilligungsbehörde über den Baubeginn informiert und die Schnurgerüstkontrolle veranlasst. Mit Schreiben vom 23. Juli 2012 habe die Baubewilligungsbehörde festgehalten, dass mit den Betonier- beziehungsweise Fundationsarbeiten erst begonnen werden dürfe, wenn das Schnurgerüst durch den Geometer kontrolliert worden sei und den bewilligten Plänen entspreche. In diesem Schreiben sei keine Rede davon gewesen, dass die vor Baubeginn zu erfüllenden Auflagen nicht eingehalten worden seien. Wäre die Baubewilligungsbehörde der Auffassung gewesen, dass eine vor Baubeginn zu erfüllende Auflage nicht erfüllt gewesen sei, hätte sie bereits mit diesem Schreiben vom 23. Juli 2012 gegen den Baubeginn opponiert. Nach der Klärung der Waldabstandsproblematik sei von allen beteiligten Behörden klar und vorbehaltlos mitgeteilt worden, dass mit der Bauausführung fortgefahren werden dürfe. Soweit der Regierungsrat überdies (fälschlicherweise) annehme, dass der Baubeginn eine explizite oder gar schriftliche Baufreigabe voraussetze, wäre spätestens in der E-Mail der Baubewilligungsbehörde vom 6. Juni 2016, in welcher diese klar und unmissverständlich zum Ausdruck gebracht habe, dass der Bauausführung keine Hindernisse mehr entgegenstünden und mit den Bauarbeiten fortgefahren werden dürfe, eine solche Baufreigabe zu sehen. Wäre eine vor Baubeginn zu erfüllende Auflage noch nicht erfüllt gewesen, hätte die Baubewilligungsbehörde mit der E-Mail vom 6. Juni 2016 keine Baufreigabe erteilen dürfen, sondern die Erfüllung der Auflagen einfordern müssen. Dies habe sie nicht getan, weil die Auflage gemäss Ziffer 2.2 erfüllt gewesen sei. Die Einleitung des Meteorwassers sei mit den beteiligten Behörden abgesprochen gewesen, sodass betreffend Versickerung keine weiteren Unterlagen mehr einzureichen gewesen seien. An der Besprechung vom 22. Oktober 2019 sei seitens der Baubewilligungsbehörde erstmals vorgebracht worden, dass entgegen ihrer Mitteilung vom 6. Juni 2016 die Bauarbeiten erst nach einer erneuten formellen Baufreigabe wieder aufgenommen werden dürften. Grund dafür sei aber nicht etwa eine ausstehende Erfüllung von Auflagen gewesen. Vielmehr habe die Baubewilligungsbehörde die Befürchtung gehabt, dass die Stammbaubewilligung wegen des langen Unterbruchs der Bauarbeiten verwirkt sein könnte. Die Baubewilligungsbehörde habe deshalb die Baufreigabe in Form einer anfechtbaren Verfügung erteilen wollen, sodass die Gültigkeit der Baubewilligung im Streitfall rechtskräftig geklärt werden könnte. Sie habe in Aussicht gestellt, dass seitens der Baubewilligungsbehörde die Baufreigabe erteilt werde, indessen aber ein Risiko bestehe, dass die Baufreigabe im Rechtsmittelverfahren wegen einer Verwirkung der Stammbaubewilli-

gung aufgehoben werden könnte. Dass die Baufreigabe wegen einer ausstehenden Erfüllung von Auflagen verweigert werden könnte, sei auch an der Besprechung vom 22. Oktober 2019 kein Thema gewesen. Die Kehrtwende der Baubewilligungsbehörde sei erst mit der E-Mail vom 28. Oktober 2019 erfolgt. Nach über sieben Jahren seit Baubeginn habe die Baubewilligungsbehörde die Auffassung geäussert, dass zur Erfüllung der Auflage gemäss Ziffer 2.2 der Baubewilligung noch weitere Abklärungen und Unterlagen eingereicht werden müssten. Bis dahin habe die Einleitung des Meteorwassers in den G. \_\_\_\_\_ bach ausser Frage gestanden und alle Beteiligten seien der Auffassung gewesen, dass die Auflage gemäss Ziffer 2.2 der Baubewilligung erfüllt gewesen sei und der Bauausführung nichts entgegengestanden habe. Falls es wider Erwarten zutreffen sollte, dass eine Auflage noch nicht erfüllt gewesen sei, könne diese Auflage weiterhin erfüllt werden. Es müsste den Beschwerdeführern gestattet werden, allenfalls fehlende Unterlagen nachzureichen und damit die Auflagen zu erfüllen. Weiter nehmen die Beschwerdeführer – z.T. unter Auseinandersetzung mit Urteilen des Bundesgerichts – Stellung zur vom Regierungsrat zumindest sinngemäss vorgenommenen Prüfung, ob der Baubeginn im Jahr 2012 unbeachtlich sein könnte, weil er einzig zur Unterbrechung der Verwirkung und damit missbräuchlich erfolgt sei. Die Beschwerdeführer bestreiten die Ausführungen des Regierungsrats, dass sie sich in den Jahren 2011 bis 2016 stets mit Projektänderungen und nicht mit dem ursprünglich bewilligten Bauprojekt befasst hätten, somit in dieser Zeit kein Wille bestanden habe, das ursprüngliche Bauprojekt wie bewilligt zu verwirklichen, und daher die Projektänderungen die Unterbrechung nicht rechtfertigten, sondern zeigten, dass sich die Beschwerdeführer dem ursprünglich bewilligten Bauprojekt in dieser Zeit abgewendet hätten. Massgeblich sei nur, ob im Zeitpunkt des Baubeginns ein Wille zur Umsetzung des ursprünglichen Projekts bestanden habe. Sofern dies zutrefte, sei der Baubeginn nicht rechtsmissbräuchlich erfolgt und die zweijährige Frist gewahrt. Wenn in einem späteren Zeitpunkt die Bauausführung unterbrochen werde, um Projektänderungen zu prüfen, ändere dies nichts daran, dass die zweijährige Frist durch den vor deren Ablauf erfolgten Baubeginn gewahrt worden sei. Weiter sei es unzutreffend, dass der Wille zur Ausführung des ursprünglichen Projekts dahinfalle, sobald eine Projektänderung geprüft werde, jedenfalls nicht, solange die Projektänderung nicht rechtskräftig bewilligt sei. Bei den Änderungsanfragen der Beschwerdeführer habe es sich nicht um eigentliche Projektänderungsanträge mit ausgearbeiteten Plänen, sondern um blosse Bauanfragen anhand von ersten Projektskizzen gehandelt, um die Machbarkeit der Vorprojekte zu beurteilen. Diese informellen Bauanfragen anhand von ersten Projektskizzen hätten keinen Willen manifestiert, das ursprüngliche Bauprojekt nicht ausführen zu wollen. Nur eine einzige Projektänderung sei tatsächlich zur Bewilligung eingegeben worden. Die Baubewilligung

für diese Projektänderung sei erstinstanzlich erteilt, mit Urteil des Verwaltungsgerichts vom 17. September 2019 (V 2017 105) allerdings wieder aufgehoben worden. Unmittelbar nach Rechtskraft dieses Urteils hätten sich die Beschwerdeführer dahingehend erklärt, dass sie unter diesen Umständen das ursprüngliche Bauprojekt wiederaufnehmen wollten. Daraus lasse sich ableiten, dass die Beschwerdeführer zwischen November 2015 und Oktober 2019 zwar das geänderte Projekt dem ursprünglichen Projekt vorgezogen hätten, wenn es rechtskräftig bewilligt worden wäre. Es könne aber keine Rede davon sein, dass sie den Willen zur Ausführung des ursprünglichen Projekts definitiv aufgegeben hätten. Vorliegend komme hinzu, dass die Beschwerdeführer die Änderung des Projekts in dem Zeitraum geprüft hätten, als die Bauausführung des ursprünglichen Projekts wegen der Waldabstandsproblematik ohnehin blockiert gewesen sei. Zudem hätte die zweijährige Frist erst Ende Oktober 2012 und somit ungefähr drei Monate nach dem erfolgten Baubeginn geendet. Danach hätte die Frist gestützt auf den neu eingeführten § 46a PBG noch dreimal um ein Jahr, d.h. maximal bis Ende Oktober 2015 verlängert werden können. Es habe somit im vorliegenden Fall überhaupt keine Eile und keinerlei Veranlassung für einen rechtsmissbräuchlichen Baubeginn im Juli 2012 bestanden. Indem die Beschwerdeführer dennoch ohne jede Dringlichkeit im Juli 2012 mit der Ausführung des ursprünglichen Projekts begonnen hätten, hätten sie zum Ausdruck gebracht, dass sie das bewilligte Projekt ausführen wollten. Wie der Regierungsrat zutreffend festhalte, sei auf rund einem Drittel der Grundfläche der bewilligten Scheune (d.h. auf einer Fläche von ungefähr 500 m<sup>2</sup>) mit dem Aushub und der Erstellung der Baugrubensohle begonnen worden. Zudem sei die gesamte Baustelleneinrichtung für den Weiterbau vorhanden gewesen. Es sei nicht ersichtlich und werde vom Regierungsrat auch nicht begründet, weshalb die Beschwerdeführer diese Aufwendungen und Kosten hätten veranlassen sollen, wenn keine Bauabsicht bestanden hätte. Und schliesslich könne offensichtlich keine Rede davon sein, dass die Beschwerdeführer die Bauausführung im Jahr 2012 freiwillig eingestellt hätten. Die Bauarbeiten am ursprünglichen Projekt hätten im Jahr 2012 nicht fortgeführt werden können, weil die Baubewilligungsbehörde die Fortführung der Arbeiten untersagt und die für die Fortführung der Arbeiten erforderliche Abnahme des Schnurgerüsts verweigert habe. Aus der Unterbrechung der Bauarbeiten könne somit in keiner Art und Weise auf eine fehlende Bauabsicht geschlossen werden. Im Gegenteil: Hätte die Baubewilligungsbehörde die Fortführung der Bauarbeiten nicht unterbunden, hätten die Beschwerdeführer im Juli 2012 die Ausführung des ursprünglichen Projekts fortgesetzt.

Die Beschwerdeführer bringen zudem vor, die Baubewilligungsbehörde habe ohne Anhörung der Beschwerdeführer entschieden, dass die Voraussetzungen für eine Baufrei-

gabe nicht erfüllt seien und in der Folge sogleich auch die Verwirkung der Baubewilligung verfügt. Mit diesem Vorgehen sei das rechtliche Gehör in krasser Weise verletzt worden. Die Verletzung des rechtlichen Gehörs wiege besonders schwer. Normalerweise entfalte die Verweigerung der Baufreigabe keine endgültige Wirkung. Seien die Voraussetzungen für eine Baufreigabe noch nicht erfüllt, weil weiterhin Unterlagen oder Angaben fehlten, könnten diese nachgereicht werden, woraufhin erneut über die Baufreigabe zu befinden sei. Im vorliegenden Fall komme die Verweigerung der Baufreigabe hingegen praktisch einem definitiven Bauabschlag gleich, weil sie indirekt die Feststellung der Verwirkung der Baubewilligung zur Folge habe. Ein derart schwerwiegender Entscheid dürfe nicht ohne vorgängige Anhörung getroffen werden.

Wie bereits oben ausgeführt, habe das frühere Recht keine Bestimmung zum Baubeginn enthalten, und eine schriftliche Baufreigabe sei nach damaligem Recht nicht vorausgesetzt gewesen. Soweit jedoch angenommen würde, dass die Bauausführung nach Massgabe des neuen Rechts eine schriftliche Baufreigabe vorausgesetzt hätte, so sei diese Baufreigabe spätestens mit der ebenfalls bereits erwähnten E-Mail der Baubewilligungsbehörde vom 6. Juni 2016 erteilt worden. Damit habe die Baubewilligungsbehörde am 28. November 2019 kein Recht mehr gehabt, die Fortführung der Bauarbeiten von einer erneuten Baufreigabe abhängig zu machen. Die Baufreigabe habe mit der Verfügung vom 6. September 2022 nicht verweigert werden können, weil die Baufreigabe gar nicht mehr hätte erteilt werden müssen.

Und schliesslich machen die Beschwerdeführer geltend, die Argumentation des Regierungsrats, dass die Baufreigabe ohnehin nicht hätte erteilt werden können, weil für eine verwirkte Baubewilligung von vornherein keine Baubewilligung erteilt werden könne, und selbst wenn die Beschwerdeführer sämtliche Unterlagen eingereicht hätten, die Baufreigabe nicht hätte erteilt werden können, sei in höchstem Masse widersprüchlich und missbräuchlich bzw. treuwidrig. Zudem wäre die Verweigerung der Baufreigabe wegen angeblicher Nichterfüllung von Auflagen unzulässig gewesen – sofern eine Baufreigabe überhaupt erforderlich gewesen wäre.

4.

4.1 Die Vorinstanzen werfen den Beschwerdeführern nicht vor, nicht rechtzeitig mit dem Bau bzw. nicht ernsthaft mit den Bauarbeiten begonnen zu haben, auch wenn der Regierungsrat in seinem Beschwerdeentscheid ausführt, die Menge des von den Beschwerdeführern im Jahr 2012 im Rahmen der Aushubarbeiten entfernten Erdreichs sei

überschaubar. Der Regierungsrat weist aber darauf hin, dass anschliessend während mindestens elf Jahren keine weiteren Arbeiten vorgenommen worden seien. Für den Regierungsrat stellt dies eine erhebliche Unterbrechung der Bauarbeiten dar, welche sachlich nicht gerechtfertigt sei. Zahlreiche Umstände, insbesondere die zahlreichen Projektänderungen, würden darauf hindeuten, dass mindestens seit der ersten Projektänderung, die bereits am 2. November 2011 eingereicht worden sei, kein Wille mehr bestanden habe, das ursprüngliche Projekt wie vorgesehen umzusetzen. Deshalb müsse die Baubewilligung vom 22. September 2010 – in Übereinstimmung mit dem Gemeinderat Baar – als verwirkt erachtet werden.

4.2 Diesbezüglich ist Folgendes zu erwägen: Mit Schreiben vom 22. Oktober 2019 ersuchten die Beschwerdeführer die Baubewilligungsbehörde um Baufreigabe der "Stammbaubewilligung Scheune" vom 22. September 2010. Am 28. November 2019 informierte die Abteilung Planung / Bau der Einwohnergemeinde Baar die Beschwerdeführer zusammengefasst schriftlich, dass zur Erlangung der Baufreigabe noch vier Unterlagen einzureichen seien:

- ein amtlich bestätigter Situationsplan mit der eingetragenen Waldfeststellung;
- Armierungs- und Schalungspläne der geplanten neuen Jauchegrube;
- die Nährstoffbilanz nach HODUFLU und Güllenverträge;
- ein Plan für die Entwässerung des Dachwassers.

Zu diesem Zeitpunkt – im Jahr 2019, neun Jahre nach der Erteilung der Bewilligung – ging die Gemeinde Baar offenbar von der weiterhin bestehenden Gültigkeit der Stammbaubewilligung aus. Auch in seiner Vernehmlassung vom 8. November 2017 im Rahmen des ebenfalls die vorliegenden Beschwerdeführer betreffenden Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahrens V 2017 105 hatte der Gemeinderat Baar im Übrigen vehement die Meinung vertreten, die Stammbaubewilligung vom 22. September 2010 sei noch gültig. Er führte nämlich damals aus, mit dem Bau sei im Sommer 2012 begonnen worden, und in den folgenden Jahren seien nicht nur Fragen des Waldabstands, sondern diverse Projektänderungen von den involvierten Stellen in aufwändigen Verfahren zu prüfen und zu koordinieren gewesen. Dies habe der Stammbaubewilligung nicht schaden können.

Auch das Gericht erwog in seinem Urteil V 2017 105 vom 17. September 2019 in E. 4b daher Folgendes: "Gemäss § 7 Abs. 3 PBG trifft der Gemeinderat grundsätzlich die planungs- und baurechtlichen Entscheide für die Gemeinde und erfüllt die baupolizeilichen Aufgaben im ganzen Gemeindegebiet. Nachdem die Stammbaubewilligung mit dem Aus-

hub der Baugrube und dem Setzen der Bodenplatte jedenfalls bereits in Anspruch genommen wurde und der Gemeinderat die bisherige Abfolge der Bauausführung mit ihren stets verfahrensbedingten Unterbrüchen nachvollziehbar darlegt und begründet, kann aufgrund der dem Gericht einzig vorliegenden Akten eine Verwirkung der Stammbaubewilligung im Zeitpunkt der Anhängigmachung dieses Verfahrens nicht festgestellt werden. Ohnehin wäre aber die Feststellung des allfälligen Untergangs oder der Verwirkung der Baubewilligung 2010 bzw. allenfalls ein Baustopp infolge hingefallener Baubewilligung oder unzulässiger Etappierung erst bei einer zukünftigen Wiederaufnahme der Bauarbeiten beim Gemeinderat Baar geltend zu machen und nicht direkt und ohne Nachweis einer konkreten baulichen Aktivität mittels Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Deshalb kann auf diese Rügen der Beschwerdeführerin im vorliegenden Verfahren nicht eingetreten werden."

4.3 Mit Schreiben vom 28. April 2022 gelangte die Abteilung Planung / Bau der Einwohnergemeinde Baar erneut an die Beschwerdeführer, nahm Bezug auf das Schreiben der Abteilung Planung / Bau vom 28. November 2019 und erinnerte die Beschwerdeführer daran, dass zwei Punkte, die für die Erteilung der Baubewilligung benötigt würden, noch zu erfüllen seien. Man gebe den Beschwerdeführern noch ein letztes Mal die Möglichkeit bis Ende Mai 2022, alle Unterlagen wie im Schreiben vom 28. November 2019 beschrieben einzureichen. Falls die Beschwerdeführer dieser Aufforderung nicht nachkämen, würde die Abteilung Planung / Bau das Baugesuch nicht weiterbehandeln und die Baubewilligung vom 22. September 2010 als verwirkt erachten. Mit E-Mail vom 18. Mai 2022 an die Beschwerdeführer beschrieb die Abteilung Planung / Bau die nachzureichenden Unterlagen detaillierter und setzte eine letzte, nicht erstreckbare Frist bis zum 15. Juni 2022 – erneut mit der Androhung verbunden, dass, falls die Beschwerdeführer dieser Aufforderung nicht nachkämen, die Abteilung Planung / Bau das Baugesuch nicht weiterbehandeln und die Baubewilligung vom 22. September 2010 als verwirkt erachten würde.

Am 31. Mai 2022 reichten die Beschwerdeführer die verlangten Unterlagen ein, darunter ein hydrogeologisches Gutachten der H. \_\_\_\_\_ AG vom 23. Mai 2022 betreffend Regenwasser (Versickerung, Ableitung, Retention). In einer von der Abteilung Planung / Bau erstellten Aktennotiz über eine Besprechung vom 3. Juni 2022 wurde festgehalten, dass die Abteilung Planung / Bau die offenen Punkte gemäss Schreiben vom 28. April 2022 von Seiten der Beschwerdeführer als fristgerecht eingereicht betrachte. Die Kontrolle und Bewilligung der Unterlagen unterliege nicht der zuletzt gesetzten Frist vom 15. Juni 2022. Vor der Baufreigabe müssten diese aber auf ihre Richtigkeit geprüft und genehmigt werden.

4.4 Damit haben die Beschwerdeführer grundsätzlich die Bedingungen erfüllt, bei deren Erfüllung die Abteilung Planung / Bau die Baubewilligung vom 22. September 2010 als *nicht* verwirkt erachten würde, umso mehr als die Abteilung Planung / Bau dies nicht davon abhängig gemacht hatte, dass die Kontrolle und Bewilligung der (fristgerecht eingereichten) Unterlagen zu Gunsten der Beschwerdeführer ausfallen würde. Zumindest hätte die Baubewilligungsbehörde den Beschwerdeführern die Möglichkeit zur Nachbesserung einräumen müssen.

Die Frage, was diese chronologische Darlegung der Ereignisse für den vorliegenden Fall tatsächlich zur Folge hat, kann aufgrund der nachfolgenden Erwägungen jedoch offenbleiben.

5. Wie erwähnt, entfällt gemäss § 46a PBG die Baubewilligung, wenn nicht innert zwei Jahren seit Rechtskraft mit dem Bau begonnen wird. Auf schriftliches Gesuch kann die Gemeindebehörde die Frist höchstens dreimal um jeweils ein Jahr verlängern.

Weitere Bestimmungen über den Untergang einer Baubewilligung enthält das Zuger Baurecht nicht. Insbesondere ist die Rechtsfolge einer längeren Unterbrechung der Bauarbeiten – im Gegensatz zum Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht des Kantons Nidwalden, auf das sich das vom Regierungsrat in seinem Beschwerdeentscheid zitierte Urteil BGer 1C\_269/2020 vom 27. Oktober 2020 bezieht –, im Zuger Baurecht nicht geregelt. Die Beschwerdeführer machen daher mit Recht geltend, dass eine Verwirkung infolge eines längeren Unterbruchs der Bauarbeiten nicht in Betracht kommt. Das PBG sieht diese Rechtsfolge in § 46a allein für den Fall vor, dass mit dem Bau nicht innert zwei Jahren seit Rechtskraft der Baubewilligung *begonnen* wird; vorliegend erfolgte jedoch der Baubeginn, wie hiervor in E. 4.1 ausgeführt, rechtzeitig. Gemäss BGer 1P.609/1994 vom 15. Dezember 1994, in: ZBI 1995 S. 517, und BGer 1C\_154/2017 vom 1. November 2017 E. 4.3.2 bedarf die Annahme der Verwirkung der Bewilligung durch eine längere Unterbrechung der *Bauausführung* einer ausdrücklichen Grundlage im massgebenden Gesetz. Diese fehlt jedoch im zugerischen Recht. Demzufolge erscheint die Auffassung der Vorinstanzen nicht haltbar, die Stammbaubewilligung vom 22. September 2010 sei verwirkt. Allenfalls wäre es der Baubewilligungsbehörde gemäss dem allgemeinen Verwaltungsrecht möglich gewesen, bei der hier vorhandenen mehrjährigen Einstellung der Bauarbeiten einen Widerruf der Baubewilligung und die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands zu prüfen oder Massnahmen nach § 69 PBG anzuordnen, was jedoch nicht erfolgte.

Die Beschwerde erweist sich daher als begründet und ist gutzuheissen.

6.

6.1 Bei diesem Ergebnis sind die übrigen Rügen der Beschwerdeführer, die allenfalls ebenfalls zu einer Gutheissung der Beschwerde führen könnten, nicht mehr zu prüfen. Die Beschwerdeführer beantragen jedoch, die Baufreigabe sei zu erteilen. Dazu ist Nachfolgendes zu erwägen.

6.2 Gemäss § 46b Abs. 1 PBG gestattet die rechtsgültige Baubewilligung den sofortigen Baubeginn, wenn Bedingungen und Auflagen nichts anderes vorsehen. Sofern vor Baubeginn insbesondere technische Belange erfüllt sein müssen, sind sie der zuständigen gemeindlichen Dienststelle nachzuweisen. Bei erbrachtem Nachweis gestattet die gemeindliche Dienststelle selber den Baubeginn als schriftliche Mitteilung oder sie erwirkt einen Entscheid der zuständigen Behörde (Abs. 2). Paragraf 46b PBG trat am 1. Januar 2012 in Kraft. Davor war keine behördliche Feststellung, dass dem Baubeginn keine Hindernisse mehr entgegenstehen, erforderlich.

6.3 In der Baubewilligung vom 22. September 2010 ist unter dem Titel "2. Spezielle Bedingungen und Auflagen" in Ziffer 2.2 ("Kanalisation") u.a. festgehalten, aus den Planunterlagen sei ersichtlich, dass das Meteorwasser von den Dachflächen gefasst und anschliessend versickert werden solle. Gemäss dem Generellen Entwässerungsplan (GEP) sei eine Versickerung in diesem Gebiet kaum möglich. Es sei deshalb vor Baubeginn zu prüfen, ob die vorgesehene Versickerung von unverschmutztem Meteorwasser ausführbar sei. Sollte sich zeigen, dass versickert werden könne, sei die Dimensionierung der Versickerungsanlage in einem Plan aufzuzeigen und der Abteilung Planung / Bau zur Bewilligung nachzureichen. Ansonsten sei das Meteorwasser, in Absprache mit dem Kantonsforstamt und der Abteilung Planung / Bau, in den G. \_\_\_\_\_ bach einzuleiten.

6.4 Zunächst ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass § 46b PBG erst am 1. Januar 2012 in Kraft trat. Zu diesem Zeitpunkt war die Baubewilligung vom 22. September 2010 bereits rechtskräftig. Davor gab es keine Bestimmung betreffend den Baubeginn. Einen Vorbehalt betreffend eine schriftliche Baufreigabe enthält die Baubewilligung vom 22. September 2010 zudem nicht. Die Beschwerdeführer waren daher grundsätzlich berechtigt, mit dem Bau zu beginnen – auch ohne, dass die Prüfung der Ausführbarkeit der vorgesehenen Versickerung von unverschmutztem Meteorwasser bereits abgeschlossen war. Wie hiervor ausgeführt, erfolgte der Baubeginn denn auch, und zwar so, dass die Baubewilli-

gung nicht verwirkte. Zum Zeitpunkt der Erteilung der Baubewilligung waren die Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (V PBG; BGS 721.111) in der Fassung vom 16. November 1999 (Stand 7. Juni 2003) und das PBG in der Fassung vom 26. November 1998 (Stand 1. Januar 2007) anwendbar. In der damals geltenden Fassung war im Zusammenhang mit dem Baubeginn bzw. der anschliessenden Bauausführung in § 25 aV PBG lediglich geregelt, dass die Baukontrollen mit der Baubewilligung im Voraus für bestimmte Bauabschnitte festzulegen seien. In der Baubewilligung vom 22. September 2010 wurde denn auch definiert, welche Kontrollen durchgeführt werden müssen. Eine schriftliche Baufreigabe wurde jedoch wie erwähnt nicht vorbehalten.

Das Gericht sieht nach der inzwischen erfolgten vertieften Prüfung der Beschwerdesache auch keinen Grund, warum heute nachträglich eine ausdrückliche Baufreigabe erfolgen sollte. Eine Baufreigabe war zum damaligen Zeitpunkt nicht erforderlich, die Beschwerdeführer haben zulässigerweise mit dem Bau begonnen, und eine Verwirkung der Baubewilligung ist nicht eingetreten. Die Beschwerdeführer können daher grundsätzlich mit den Bauarbeiten weiterfahren. Selbstverständlich sind die Auflagen gemäss der Baubewilligung vom 22. September 2010 weiterhin zu erfüllen, soweit dies nicht bereits erfolgt ist. Dazu gehört insbesondere entweder die Vornahme der Prüfung, ob eine Versickerung des von den Dachflächen stammenden Meteorwassers möglich ist und ihr die Baubewilligungsbehörden zustimmen können, oder ob das Meteorwasser in Absprache mit dem Kantonsforstamt und der Abteilung Planung / Bau der Einwohnergemeinde Baar in den G. \_\_\_\_\_ bach eingeleitet werden soll. Einen dritten Weg, wie mit dem fraglichen Meteorwasser umgegangen werden soll, kann das Gericht nicht erkennen. Jedenfalls ist das Gericht der Meinung, dass die Klärung der Frage, welche der beiden Varianten tatsächlich umgesetzt werden soll, keinen Grund dafür bildet, mit den begonnenen Bauarbeiten nicht weiterzufahren, falls die Beschwerdeführer ihr am 22. September 2010 bewilligtes Bauprojekt zu Ende führen möchten. Wie ausgeführt, bedarf es dafür keiner nachträglichen ausdrücklichen Baufreigabe. Für die Durchsetzung der mit der Baubewilligung verbundenen Auflagen stehen den Baubewilligungsbehörden im Übrigen andere Massnahmen zur Verfügung. Sollten die Überprüfungen betreffend den Umgang mit dem Meteorwasser zum Ergebnis führen, dass weder eine Versickerung möglich ist noch eine allenfalls erforderliche Ausnahmegewilligung für die Einleitung des Wassers in eine Retentionsanlage und einen Vorfluter bzw. anschliessend in den G. \_\_\_\_\_ bach erteilt werden kann, oder die Beschwerdeführer verfrüht Vorkehrungen in Richtung einer der beiden Varianten treffen, haben sie die Folgen von allenfalls unnötigerweise bereits vorgenommenen Bauarbeiten selbst zu tragen.

7. Zusammengefasst erweist sich die Beschwerde als begründet und ist gutzuheissen. Der Beschluss des Regierungsrats des Kantons Zug vom 23. Mai 2023 und die Verfügung des Gemeinderats Baar vom 6. September 2022 sind aufzuheben. Es ist festzustellen, dass für die Weiterführung der Bauarbeiten gemäss Stammbaubewilligung vom 22. September 2010 keine ausdrückliche Baufreigabe erforderlich ist.

8.

8.1 Gemäss § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG trägt im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei die Kosten. Die entscheidende Behörde belastet dem Gemeinwesen, dem sie angehört, keine Kosten (§ 24 Abs. 1 VRG). Den übrigen Gemeinwesen sowie deren Behörden werden Kosten auferlegt, wenn sie am Verfahren wirtschaftlich interessiert sind oder zum Verfahren durch einen groben Verfahrensmangel oder durch eine offenbare Rechtsverletzung Anlass gegeben haben (§ 24 Abs. 2 VRG). Die Voraussetzungen von § 24 Abs. 2 VRG sind nicht erfüllt, weshalb auch dem Gemeinderat Baar keine Verfahrenskosten auferlegt werden.

Als unterliegende Partei im Zwischenverfügungsverfahren betreffend Baustopp (Verfügung vom 18. Oktober 2023) sind den Beschwerdeführern die entsprechenden Verfahrenskosten von Fr. 500.– aufzuerlegen und mit dem geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen. Fr. 3'500.– sind den Beschwerdeführern zurückzuerstatten.

8.2 Im Rechtsmittelverfahren ist der ganz oder teilweise obsiegenden Partei zulasten der unterliegenden Partei eine Parteientschädigung nach Massgabe ihres Obsiegens zuzusprechen (§ 28 Abs. 2 VRG). Die von einem Rechtsanwalt vertretenen Beschwerdeführer obsiegen vollständig. Die unterliegenden Beschwerdegegner haben den Beschwerdeführern somit eine Parteientschädigung auszurichten, welche ermessensweise auf Fr. 6'000.– (inkl. MWST und Barauslagen) festgesetzt wird, wovon der Gemeinderat Baar und der Regierungsrat des Kantons Zug je Fr. 3'000.– zu übernehmen haben.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

---

1. In Gutheissung der Beschwerde werden der Beschluss des Regierungsrats des Kantons Zug vom 23. Mai 2023 und die Verfügung des Gemeinderats Baar vom 6. September 2022 aufgehoben.
2. Für die Weiterführung der Bauarbeiten gemäss Stammbaubewilligung vom 22. September 2010 ist keine ausdrückliche Baufreigabe erforderlich.
3. Den Beschwerdeführern werden Verfahrenskosten von Fr. 500.– auferlegt. Vom geleisteten Kostenvorschuss werden ihnen Fr. 3'500.– zurückerstattet.
4. Die Beschwerdegegner haben den Beschwerdeführern eine Parteientschädigung von je Fr. 3'000.– (inkl. MWST und Barauslagen) zu bezahlen.
5. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
6. Mitteilung an den Rechtsvertreter der Beschwerdeführer (im Doppel), an den Gemeinderat Baar, an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach), an das Bundesamt für Raumentwicklung, Bern, sowie zum Vollzug von Ziffer 3 des Dispositivs an die Finanzkontrolle des Kantons Zug (nur Dispositiv).

Zug, 14. Mai 2024

Im Namen der  
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER  
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am