



VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: Dr. iur. Aldo Elsener, Vorsitz
lic. iur. Jacqueline Iten-Staub, Dr. iur. Matthias Suter
lic. iur. Ivo Klingler und lic. iur. Adrian Willimann
Gerichtsschreiber: lic. iur. Peter Kottmann

URTEIL vom 12. September 2022
gemäss § 29 der Geschäftsordnung

Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig.

in Sachen

A. _____
Beschwerdeführerin
vertreten durch B. _____

gegen

1. **Gebäudeversicherung des Kantons Zug**
2. C. _____
beide vertreten durch RA D. _____
3. **Stadtrat von Zug**
4. **Regierungsrat des Kantons Zug**
Beschwerdegegner

betreffend

Baubewilligung
(Arealbebauung Gartenstadt, Zug)

V 2021 58

A. Die Gebäudeversicherung des Kantons Zug ist Eigentümerin der GS Nrn. E._____ sowie F._____, alle Zug. Die C._____ ist Eigentümerin des GS Nr. G._____, Zug. Diese Grundstücke liegen im Gebiet Gartenstadt Zug entlang der Herti- und Aabachstrasse. Die beiden Grundeigentümerinnen reichten – nach der Durchführung eines Projektwettbewerbs – gemeinsam am 19. Dezember 2018 das Baugesuch Nr. AB._____ ein. Das Baugesuch sieht den Abbruch der Mehrfamilienhäuser an der Aabachstrasse H._____, I._____ und J._____, K._____ bis P._____ und an der Hertistrasse L._____ bis O._____ sowie den Neubau der Arealbebauung Gartenstadt mit sechs Mehrfamilienhäusern, 13 Reihen-Einfamilienhäusern, 4 Velounterständen, einem Gemeinschaftsraum, einer Heizzentrale und 2 Autoeinstellhallen mit 94 Tiefgaragen-Parkplätzen vor. Das Bauvorhaben liegt vollständig in der Zone W3 und sieht einen Wohnanteil von 100 % vor. Die Arealbebauung befindet sich in der Ortsbildschutzzone und im Umgebungsschutz schützenswerter und geschützter Baudenkmäler. Im ISOS (Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung) gehört das Gebiet zum Ortsbild von nationaler Bedeutung. Für das Gebiet Gartenstadt ("intensiv, durchgrüntes und planmässig angelegtes Arbeiterquartier, 1919–1955 etappenweise ausgebaut") ist im ISOS das Erhaltungsziel A deklariert (Erhalt der Substanz). Die gemäss Bauvorhaben abzubrechenden Gebäude gehören der vierten (1945–1954) und fünften (1956–1960) Bauetappe an und sind nicht inventarisiert.

Mit Beschluss Nr. 251.20 vom 19. Mai 2020 erteilte der Stadtrat von Zug die Baubewilligung für die Arealbebauung und wies die dagegen erhobenen Einsprachen ab. Am 6. Juli 2021 wies der Regierungsrat eine von A._____ gegen die Baubewilligung erhobene Verwaltungsbeschwerde ab.

B. Am 6. August 2021 (Datum des Poststempels) liess A._____ gegen den Regierungsratsbeschluss vom 6. Juli 2021 Verwaltungsgerichtsbeschwerde einreichen mit folgenden Anträgen:

- "1. Die Behandlung der Beschwerde sei zu sistieren bis zum rechtskräftigen Entscheid über die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Beschluss des Regierungsrats des Kantons Zug betreffend die Festsetzung des Baulinienplans Hertistrasse Plan Nr. 8018.
2. Der Beschwerdeentscheid des Regierungsrats sei aufzuheben.

3. Die Angelegenheit sei mit der Beschwerdesache Festsetzung des Baulinienplans Hertistrasse Plan Nr. 8018 zu vereinigen, eventuell sei sie zu sistieren, bis über den Baulinienplan entschieden ist.
4. Die Parteikostenentschädigung des Vorverfahrens sei zur Hälfte der privaten Beschwerdegegnerschaft und teilweise der Stadt Zug zu überbinden.
5. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Bauherrschaft und der Vorinstanz."

Die Beschwerdeführerin begründet ihre Anträge zusammengefasst im Wesentlichen wie folgt: Vorliegend sei das ISOS nicht oder noch nicht in der Planung umgesetzt worden. Deshalb müsse es im Baubewilligungsverfahren überprüft werden. Das sei jedoch nicht erfolgt. Weiter macht die Beschwerdeführerin geltend, die Arealbebauung genüge den gegenüber der Einzelbauweise erhöhten Anforderungen gemäss § 31 der Bauordnung der Stadt Zug nicht. Und schliesslich habe das Verwaltungsgericht die Rechtmässigkeit des Konzessionsvertrags betreffend die Tiefgarage/Einstellhalle sowie das damit zusammenhängende Näherbaurecht zu prüfen.

C. Ebenfalls am 6. August 2021 liess A. _____ gegen den Beschwerdeentscheid des Regierungsrats vom 6. Juli 2021 betreffend Festsetzung Baulinienplan Hertistrasse, Plan Nr. 8018, Zug (Stadtratsbeschluss Nr. 252.20 vom 19. Mai 2020), Verwaltungsgerichtsbeschwerde einreichen. Das entsprechende Verfahren wird vom Gericht unter der Dossiernummer V 2021 59 geführt.

D. Den von ihr im vorliegenden Verfahren verlangten Kostenvorschuss von Fr. 2'500.– bezahlte die Beschwerdeführerin fristgerecht.

E. Mit Vernehmlassung vom 20. September 2021 beantragte das Baudepartement der Stadt Zug namens des Stadtrats von Zug in der Hauptsache, die Beschwerde sei abzuweisen; unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführerin. Im Verfahren stellte das Baudepartement folgende Anträge: 1. Das Beschwerdeverfahren sei nicht zu sistieren. 2. Die Verfahren V 2021 58 und V 2021 59 seien zu vereinigen. 3. Es sei zulasten der Vorinstanzen keine Parteientschädigung des Vorverfahrens aufzuerlegen.

F. Die Baudirektion des Kantons Zug stellte namens des Regierungsrats am 30. September 2021 den Antrag, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführerin abzuweisen.

G. Die Bauherrschaft liess am 4. November 2021 beantragen, es sei die Beschwerde abzuweisen, soweit überhaupt darauf eingetreten wird; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführerin.

H. Am 6. Dezember 2021 liess die Beschwerdeführerin mitteilen, man verzichte auf eine Replik. Dennoch machte die Beschwerdeführerin kurze Ausführungen zum Unterschied zwischen den Planungsschritten der öffentlichen Hand einerseits und den Projektierungen sowie dem privat gestalteten Wettbewerb andererseits. Zudem nahm sie Bezug auf BGer 1C_313/2015, 1C_317/2015 vom 10. August 2016.

I. Am 17. Januar 2022 äusserte sich die Bauherrschaft zur Eingabe der Beschwerdeführerin vom 6. Dezember 2021.

J. Weitere Eingaben erfolgten nicht. Auf die Ausführungen in den Rechtsschriften ist – soweit erforderlich – in den Erwägungen einzugehen.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1.

1.1 Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; BGS 162.1) ist gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrats die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst. Ein solcher Ausschluss liegt hier nicht vor. Die Beschwerde wurde fristgerecht eingereicht und entspricht den formellen Anforderungen gemäss § 65 VRG. Die Beschwerdeführerin hat sowohl am Einsprache- als auch am Verwaltungsbeschwerdeverfahren teilgenommen. Als unmittelbare Nachbarin der von der Arealbebauung betroffenen Grundstücke ist sie vom Bauvorhaben besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung des Entscheids der Vorinstanz. Die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin ist daher 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 Verfahrensvorschrift sowie die Rechtsverweigerung und -verzögerung. Nicht gerügt werden kann die unrichtige Handhabung des Ermessens (§ 63 VRG).

2.

2.1 Die Beschwerdeführerin verlangt, das Bauprojekt (Verfahren V 2021 58) und der Baulinienplan (Verfahren V 2021 59) seien gemeinsam zu behandeln. Der Stadtrat von Zug und auch die Rechtsmittelinstanzen hätten ein Gesamtprojekt zu beurteilen. Das Gesamtprojekt mit den unzähligen Bauten und baulichen Massnahmen werde nicht durch einen Sondernutzungsplan, sondern durch eine Arealbebauung gesamthaft bewilligt. Damit dieses grosse Projekt verwirklicht werden könne, sollten keine unzähligen Näherbaurechte unter Privaten vereinbart werden müssen; zu diesem Zweck würden projektbezogene Baulinien festgelegt. Das Gesamtprojekt unterliege der Koordinationspflicht. Dies werde am besten erreicht, wenn die Rechtsfragen umfassend im gleichen Verfahren gelöst würden. Das Vorgehen des Stadtrats, die Rechtswirksamkeit der beiden Entscheide mit Vorbehalten voneinander abhängig zu machen, genüge der Koordination nicht.

2.2 Verfahrensvereinigung bedeutet, dass eine Behörde mehrere separat eingeleitete, hängige Verfahren zu einem einzigen Verfahren zusammenführt und die gestellten Begehren im Rahmen eines einzigen Verwaltungs- bzw. Rechtsprechungsakts gemeinsam beurteilt. Die Verfahrensvereinigung muss der Vereinfachung des Verfahrens dienen. Sie ist zulässig, wenn die Beurteilung von Begehren mehrerer Gesuchsteller im Rahmen einer einzigen Anordnung prozessökonomisch sinnvoll erscheint. Das Interesse an einer Vereinigung ist höher zu gewichten, wenn die involvierten Parteien ihr Einverständnis dazu geben. Eine Verfahrensvereinigung kann sich insbesondere dann rechtfertigen,

- wenn mehrere Personen, die an eine Behörde gelangen, gleiche oder ähnliche Begehren stellen, die dieselben tatsächlichen Umstände und Rechtsfragen betreffen, so dass bei getrennter Verfahrensführung (theoretisch) sich widersprechende Entscheide möglich wären (VGer ZH VB.2012.00082 vom 18. April 2012 E. 9.3; VB.2010.00500 vom 25. Januar 2012 E. 4.4.1);

- wenn mehrere Parteien die gleiche Verfügung oder praktisch übereinstimmende Verfügungen, die identische Rechtsfragen aufwerfen, anfechten (vgl. BGE 131 V 59 E. 1; BGer 2C_472/2012 vom 22. Mai 2012 E. 2.1).

(Martin Bertschi/Kaspar Plüss, in: Kommentar zum VRG des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, Vorbemerkungen zu §§ 4–31 N 58 f.).

2.3 Der Regierungsrat hat die von der Beschwerdeführerin bereits im Verwaltungsbeschwerdeverfahren betreffend die Arealbebauungsbewilligung beantragte Verfahrensvereinigung abgelehnt. Es handle sich, so der Regierungsrat, um unterschiedliche Anfechtungsobjekte. Zum einen bilde eine Arealbebauung, welche im Kern eine Baubewilligung darstelle, das Anfechtungsobjekt. Beim Bebauungsplan Hertistrasse hingegen gehe es um eine Sondernutzungsplanung und damit um ein genehmigungsbedürftiges Plangeschäft. Eine Verfahrensvereinigung würde keine deutliche Vereinfachung mit sich bringen und sich deshalb als unzweckmässig erweisen.

2.4 Die vom Regierungsrat genannten Gründe treffen auch für das verwaltungsgerichtliche Verfahren zu. Eine Vereinfachung des Verfahrens resultiert durch die Vereinigung der beiden Verfahren nicht. Sich widersprechende Entscheide sind bei getrennter Verfahrensführung nicht zu befürchten, hat doch der Stadtrat von Zug die Wirksamkeit des Baubewilligungsentscheids von der rechtskräftigen Genehmigung des Baulinienplans – und umgekehrt – abhängig gemacht (vgl. Beschluss Nr. 251.20, Ziff. II/1, S. 32, und Beschluss Nr. 252.20, Ziff. 5, S. 22). Der Antrag, die Verfahren V 2021 58 und V 2021 59 zu vereinigen, ist abzuweisen.

2.5 Aus den gleichen Gründen ist der Antrag, die Behandlung der Beschwerde gegen die Arealbebauung sei bis zum rechtskräftigen Entscheid über die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Beschluss des Regierungsrats betreffend die Festsetzung des Baulinienplans Hertistrasse Plan Nr. 8018 zu sistieren, abzuweisen. Die Arealbebauung steht unter dem Vorbehalt der Rechtskraft des Bebauungsplans, und eine Sistierung würde eine wesentliche Verfahrensverzögerung mit sich bringen, was abzulehnen ist.

3.

3.1 Die Beschwerdeführerin weist darauf hin, dass der Regierungsrat sie in seinem Entscheid vom 6. Juli 2021 verpflichtet habe, der Bauherrschaft eine Parteientschädigung von Fr. 3'600.– zu bezahlen. Gemäss § 28 Abs. 2 VRG solle die Höhe der Parteientschädigung nach Massgabe des "Obsiegens" festgesetzt werden. Die Bauherrschaft habe in

ihrer Stellungnahme vom 23. September 2020 beantragt, dass auf die Beschwerde nicht eingetreten werde. Mit diesem Antrag sei sie nicht durchgedrungen, sodass von einem totalen "Obsiegen" nicht gesprochen werden könne. Es sei zudem zu prüfen, ob der Stadt zumindest ein Teil der Kosten auferlegt werden könne, habe sie doch mit ihrer falschen Rechtsmittelbelehrung einen nicht beachtlichen [recte wohl: einen beachtlichen] Zusatzaufwand für alle Parteien generiert, der nicht zu Lasten der Beschwerdeführerin gehen könne.

3.2 Gemäss § 28 Abs. 2 VRG ist im Rechtsmittelverfahren der ganz oder teilweise obsiegenden Partei zulasten der unterliegenden Partei eine Parteientschädigung nach Massgabe ihres Obsiegens zuzusprechen.

3.3 Die Beschwerdeführerin unterlag mit ihren Beschwerdeanträgen im regierungsrätlichen Verfahren vollumfänglich, was entsprechend ein vollumfängliches Obsiegen der Bauherrschaft zur Folge hatte. Der Regierungsrat hat daher kein Recht verletzt, wenn er der Bauherrschaft nicht nur eine teilweise Parteientschädigung zulasten der Beschwerdeführerin zugesprochen hat. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass der Regierungsrat auf die Beschwerde eingetreten ist, obwohl die Bauherrschaft in ihrer Vernehmlassung u.a. den Antrag gestellt hatte, auf die Beschwerde sei wegen Verpassens der Beschwerdefrist nicht einzutreten. Für den Verfahrensausgang massgeblicher Gegenstand eines Einsprache- bzw. Beschwerdeverfahrens ist – vorbehältlich eines angefochtenen Nichteintretensentscheids – nicht das Verfahren an sich, sondern der materielle Inhalt eines Entscheids.

3.4 Auch nicht zu folgen ist der Beschwerdeführerin, wenn sie beantragt, es sei zu prüfen, ob der Stadt Zug wegen der von ihr angebrachten falschen Rechtsmittelbelehrung zumindest ein Teil der Kosten auferlegt werden könne. Ein dadurch entstandener beachtlicher Mehraufwand ist weder bei der Beschwerdeführerin noch bei einer anderen Verfahrenspartei oder bei einer Behörde erkennbar und wird von der Beschwerdeführerin auch in keiner Weise substantiiert. Ihr Antrag, der Stadt Zug einen Teil der Kosten des regierungsrätlichen Beschwerdeverfahrens aufzuerlegen, ist daher abzuweisen.

4.

4.1 Die Beschwerdeführerin bringt vor, dass, wenn – wie hier – das ISOS (Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung) nicht oder noch nicht in der Planung umgesetzt sei, es im Baubewilligungsverfahren überprüft

werden müsse. Das gelte insbesondere, wenn das Baubewilligungsverfahren im Sinne einer Arealbebauung abgehandelt werde. Arealbebauungen seien zwar Baubewilligungen. Mit ihrer Funktion als Grundlage kämen sie jedoch den Bebauungsplänen nahe – heute sei als Ersatz der einfache Bebauungsplan vorgesehen. Das ISOS sei im Rahmen der Planung umzusetzen.

Es ist wohl davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin damit geltend machen will, im vorliegenden Fall sei das ISOS planerisch nicht umgesetzt worden, weshalb es im Baubewilligungsverfahren überprüft werden müsse. Nähere Ausführungen dazu, weshalb ihrer Ansicht nach das ISOS planerisch nicht umgesetzt worden sei, macht die Beschwerdeführerin in ihrer am 6. August 2021 im vorliegenden Verfahren eingereichten Beschwerde-schrift jedoch nicht.

4.2 Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung gilt das ISOS lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in unmittelbarer Weise (Art. 2 und 3 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz, NHG; SR 451). Bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben – wie der Nutzungsplanung oder der Erteilung von Baubewilligungen, soweit nicht das Bundesrecht konkret ihre Voraussetzungen regelt (dazu BGer 1C_700/2012 vom 11. März 2014 E. 2.2 am Ende) – wird der Schutz von Ortsbildern durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet. Dies ergibt sich verfassungsrechtlich aus Art. 78 Abs. 1 BV, wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind. Auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben sind Bundesinventare wie das ISOS jedoch von Bedeutung. Die Pflicht zur Beachtung findet ihren Niederschlag zum einen in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung; zum anderen darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorzunehmen sind (BGer 1C_130/2014, 1C_150/2014 vom 6. Januar 2015 E. 3.2 m.w.H. auf die Praxis). Das ist insbesondere dann der Fall, wenn von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden soll (BGE 135 II 209 E. 2.1). Das vorliegende Bauvorhaben weicht nicht von der Grundnutzungsordnung ab.

4.3 Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin hat die Stadt Zug den Schutzzielen des ISOS bezüglich der Gartenstadt Rechnung getragen, indem sie im Rahmen der Orts- und Zonenplanung 2009 über das Gebiet der Gartenstadt im Rahmen eines Mitwirkungsverfahrens und in Zusammenarbeit mit der kantonalen Denkmalpflege eine Ortsbildschutzzone erlassen hat. Weiter wurden in der Gartenstadt Einzelobjekte/-gebäude unter

Schutz gestellt bzw. inventarisiert. (Die hier in Frage stehenden Bauten gehören nicht zu den inventarisierten Bauten in der Gartenstadt.) Massnahmen wie die Unterschutzstellung oder Inventarisierung von Einzelobjekten sowie der Erlass einer Ortsbildschutzzone sind typische Elemente zur Umsetzung des ISOS. Zudem hat die Stadt Zug das Gestaltungshandbuch Ortsbildschutzzone Gartenstadt Zug erstellt. Dieses trägt dazu bei, das attraktive Wohnquartier mit seinem typischen Ortsbild zu erhalten, weiterzuentwickeln und bestehende Defizite zu beheben. Mit dem Gestaltungshandbuch wird das geschützte Ortsbild der Gartenstadt Zug anhand seiner ortstypischen Gestaltungselemente näher beschrieben. Die Gestaltungselemente dienen als Grundlage für die Projektierung von Um-, An- und Neubauten in der Ortsbildschutzzone und für deren Beurteilung im Rahmen von Baubewilligungsverfahren. Das Gestaltungshandbuch zeigt auf, wie bauliche Eingriffe gestaltet werden können, damit sie sich in das geschützte Ortsbild einordnen. Es dient Grundeigentümern, Architekten und der Stadtverwaltung als Wegleitung bei der Projektierung und Beurteilung von Bauvorhaben (S. 4). Bei der Projektierung von Bauvorhaben in der Gartenstadt Zug sind die folgenden vier Wesensmerkmale des schützenswerten Ortsbildes zu berücksichtigen: (1) die offene Bauweise mit Ensemblewirkung von Gebäudegruppen, (2) die begrünten Freiräume mit vielfältigen Sichtbeziehungen, (3) die schlichten Baukörper mit Sockel und Satteldach und (4) die Lochfassaden mit feinem Profil (S. 7).

Durch diese Massnahmen fand eine Auseinandersetzung mit dem ISOS statt. Die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes wurden daher auf kommunaler Ebene konkretisiert und die Schutzanliegen im Sinne des ISOS berücksichtigt.

Darüber hinaus hat sich das Amt für Denkmalpflege und Archäologie gestützt auf § 14 Abs. 1 des Gesetzes über Denkmalpflege, Archäologie und Kulturgüterschutz (Denkmalchutzgesetz, DMSG; BGS 423.11) als kantonale Fachstelle für Denkmalpflege im Sinne von Art. 25 Abs. 2 NHG im kantonalen Gesamtentscheid, welcher Bestandteil der Baubewilligung ist, ausführlich zur Arealbebauung geäussert und gewürdigt, wie das konkrete Projekt die Vorgaben der Denkmalpflege, des ISOS sowie der Ortsbildschutzzone und des Gestaltungshandbuchs umsetzt. Der Regierungsrat hat in seinem Beschluss die entscheidenden Passagen abgedruckt, und diese können hier wiederholt werden:

"Die Arealbebauung liegt in der Ortsbildschutzzone und im Umgebungsschutz schützenswerter und geschützter Baudenkmäler. Im ISOS gehört das Gebiet zum Ortsbild von nationaler Bedeutung. Für das Gebiet Gartenstadt (intensiv, durchgrüntes und planmässig

angelegtes Arbeiterquartier, 1919–1955 etappenweise ausgebaut) ist das Erhaltungsziel A deklariert (Erhalt der Substanz). (...).

Die gemäss Bauvorhaben abzubrechenden Gebäude gehören der vierten (1945–54) und fünften (1956–60) Bauetappe an und sind nicht inventarisiert. Einem Abbruch und Neubau stehen deshalb aus denkmalpflegerischer Sicht keine grundsätzlichen Vorbehalte entgegen. Wichtig ist, dass sich die Neubauten in der städtebaulichen Anordnung, in ihrer Geschossigkeit und im Volumen sowie in ihrer architektonischen Ausgestaltung und Materialisierung in den historischen Kontext einordnen. Das aus einem Projektwettbewerb hervorgegangene Bauprojekt wurde nach der Jurierung im Dezember 2015 in verschiedener Hinsicht gemäss den Empfehlungen der Wettbewerbsjury überarbeitet. Das nun vorliegende Projekt fügt die neuen Baukörper städtebaulich überzeugend in das bestehende Ortsbild ein, indem es die Charakteristiken des Quartiers aufnimmt und weiterführt. Die 6 Mehrfamilienhäuser und die 13 Reiheneinfamilienhäuser sind in mehrere Baukörper gegliedert, die sich in das rechteckige Ordnungssystem des historischen Ensembles einfügen. Die neuen Volumen sind länger und tiefer als die Vorgängerbauten, lassen aber dazwischen Freiräume offen, sodass die für die Gartenstadt charakteristischen Sichtbezüge bewahrt bleiben. Besonders zu begrüßen ist, dass die Bauten, obwohl in der Wohnzone W3 gelegen, sich in der Höhe auf zwei bis drei Geschosse beschränken, sodass sie sich in den bestehenden Massstab einordnen. Die Bauten sollen aus Holz erstellt werden und nehmen die quartiertypische Gliederung in Sockelzone, Wohngeschoss und Dachgeschoss mit Satteldach auf. Fenster- und Türöffnungen sind regelmässig angeordnet und auf Dachaufbauten wird zugunsten einer ruhigen Gesamtwirkung der Baukörper grossmehrheitlich verzichtet. Die vorgesehene Farbgebung in Schwedisch Rot (gemäss Baueingabe) und Bedachung mit braunen Muldenziegeln ist auf die Farbigkeit der Umgebung abgestimmt. Sie scheint angemessen, wobei die genaue Farbgebung im Rahmen einer Bemusterung mit der Baubehörde noch zu bestimmen ist. Insgesamt überzeugt das Projekt durch seine zurückhaltende Einordnung in das Quartier. In der Gliederung der Fassaden, Materialisierung und Farbgebung traditionell, stellen die Bauten architektonisch doch etwas Eigenständiges dar. So schreiben die Neubauten die Geschichte des Gartenstadtquartiers weiter, indem sie eine neue, wiederum als Ensemble ablesbare und in der städtebaulichen und architektonischen Grundhaltung vergleichbare Baugruppe bilden."

Zu den Argumenten der Beschwerdeführerin hat die Direktion des Innern, welcher das Amt für Denkmalpflege und Archäologie angehört, zudem in ihrer Stellungnahme vom 23. Juli 2020 im Rahmen des Verwaltungsbeschwerdeverfahrens ausführlich Stellung genommen und unter anderem Folgendes ausgeführt:

"Zunächst ist dazu festzuhalten, dass das ISOS zwar von einer 'intensiven Durchgrünung' spricht, aber nicht nur: Die Gartenstadt ist in allererster Linie ein Arbeiterquartier, also ein Wohnquartier (ISOS, S. 253 und 269). Dem Aspekt der Begrünung sowie der Sichtbeziehung zwischen den Baugruppen wird im fraglichen Neubauprojekt sehr wohl Rechnung getragen. Alle Gebäude sind von der Aabach- und von der Hertistrasse durch Grünstreifen abgesetzt. Auf dem breiteren Streifen entlang der Aabachstrasse finden neben Pflanzgärten auch grössere Bäume Platz. An der Hertistrasse entsteht vor den Reihenhäusern ein grosser Rasen, der als Spielwiese allen Anwohnern zugutekommen wird. Die Bauten sind so zueinander gesetzt, dass von der Aabachstrasse immer wieder Durchblicke bis zur Allmend entstehen. Der Vorwurf, die Durchgrünung des Quartiers verschwinde, ist daher unbegründet. Dass mit der neuen Bebauung ein neuer, eigener Stil eingeführt werde, wird nicht bestritten. Gerade dies aber ist ein spezifisches Charakteristikum der Zuger Gartenstadt, mithin dass sie nicht 'in einem Guss' entstanden ist, sondern sich über mehrere Jahrzehnte in Etappen entwickelt hat. Jede Etappe hat ihren eigenen Stil, ist aber als solche in sich geschlossen. So führten zum Beispiel bereits die Wohnblöcke der M. _____ AG an der Aabachstrasse N. _____ und der Hertistrasse Q. _____ als Mehrfamilienhäuser einen neuen Bautyp in der Gartenstadt ein. Sie sind heute als charakteristische Zeugen eines modernen genossenschaftlichen Wohnungsbaus wichtiger Bestandteil der Gartenstadt und geschützte Baudenkmäler (s. Gestaltungshandbuch Ortsbildschutzzone Gartenstadt Zug, S. 8.). Das Gestaltungshandbuch hält denn auch fest, dass gerade die 'schrittweise Bebauung des Gebietes' das Erscheinungsbild der Gartenstadt präge. Ortstypisch seien Gruppen identischer oder ähnlicher Gebäude aus einer Bauetappe. Jeder Gebäudegruppe liege 'ein eigenes Gestaltungskonzept zugrunde', wobei die Gebäudeanordnung innerhalb der Gruppen auf rechtwinkligen Ordnungsprinzipien beruhe (Gestaltungshandbuch Ortsbildschutzzone Gartenstadt Zug, S. 10). Diese Vorgaben berücksichtigt das zu beurteilende Projekt sehr wohl. Es fügt der hundertjährigen Geschichte der Gartenstadt ein weiteres Kapitel hinzu und trägt dabei gleichzeitig der Tradition Rechnung. Bezüglich der kritisierten Vor- und Rücksprünge ist darauf zu verweisen, dass diese nicht so fremd sind in der Gartenstadt, wie der Einsprecher geltend macht. So haben zum Beispiel die inventarisierten Doppelwohnhäuser auf der Ostseite der Gartenstadt-Strasse Eingangsvorbauten zur Strasse hin und die Doppelwohnhäuser auf der Westseite desselben Strassenzugs verfügen zur Gartenseite hin über vorspringende Erkerbauten. Wie die Beschwerdeführerin in ihrer Eingabe richtig bemerkt, stehen die Neubauten in einem Dialog mit den gegenüberliegenden Chalets aus der ersten Epoche der Gartenstadt von 1919–1921. Diese werden aber, entgegen den Ausführungen der

Beschwerdeführerin, im Gestaltungshandbuch Ortsbildschutzzone Gartenstadt Zug nicht etwa als 'Ausnahmefall' deklariert. Der Leitfaden hält einzig fest, dass diese Gebäudegruppe auffalle und mit ihrer Detailvielfalt eine besonders sorgfältige Ausführung des Arbeiterwohnungsbaus verkörpere (S. 12). Die Strategie der Projektverfasser, dieser Baugruppe ein 'Gegenüber' zu geben, das sie nicht kopiert, aber einzelne Elemente davon wie den Holzbau aufnimmt, ist durchaus möglich und aus Sicht der Denkmalpflege nachvollziehbar."

Es ist dem Regierungsrat zuzustimmen, wenn er aufgrund dieser überzeugenden Ausführungen zum Ergebnis kommt, die Arealbebauung sei in Bezug auf die Vorgaben des ISOS und der Ortsbildschutzzone sowie des Gestaltungshandbuchs nicht zu beanstanden. Die Rüge der Beschwerdeführerin, das ISOS sei vorliegend nicht umgesetzt worden, erweist sich somit als unbegründet.

5.

5.1 Die Einwohnergemeinde Zug, vertreten durch den Stadtrat, schloss mit der Bauherrschaft einen Dienstbarkeitsvertrag ab und räumte ihr eine Konzession ein, gemäss der die Bauherrschaft das Recht erhält, unter der der Einwohnergemeinde Zug gehörenden Hertistrasse eine Tiefgarage / Einstellhalle zu errichten und auf eigenes Risiko zu betreiben.

5.2 Die Beschwerdeführerin bringt vor, der Konzessionsvertrag und das Näherbaurecht, auf welche der Stadtrat in seiner Baubewilligung hinweise, seien offensichtlich öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen. Sie unterstünden nicht dem Privatrecht, sondern seien Teil des staatlichen Handelns und hätten die Bestimmungen des öffentlichen Rechts einzuhalten; sie könnten nur in Ausübung des öffentlichen Rechts gültig sein. Die Einstellhallen seien Teil des Bauprojekts und der Arealbebauung. Ohne diese Einstellhallen könne das Projekt nicht verwirklicht werden (Parkplatzpflicht). Die Konzession solle offenbar die Grundlage für die Realisierung der Einstellhallen unter der Hertistrasse sein. Wie weit auch die Zufahrtsrampe über die Hertistrasse in der Konzession geregelt werde, sei nicht bekannt. Beide Teile seien für die Realisierung des Projektes zwingend. Sie müssten zusammen mit der Baubewilligung gleichzeitig und koordiniert beschlossen werden. Die Vereinbarungen hätten somit am 19. Mai 2020 als Teil des Baubewilligungsentscheides vom Stadtrat geprüft und gutgeheissen werden müssen. Ein entsprechender Beschluss finde sich leider im Auflagedossier des Projekts nicht, weshalb davon ausgegangen werden müsse, dass noch kein Stadratsentscheid zu den Verträgen vorliege. Die

Stadt könnte aufgrund des Prinzips von Treu und Glauben an den Inhalt gebunden sein, auch wenn die Vereinbarung rechtlich fragwürdig sein sollte. Das Verwaltungsgericht habe daher im Beschwerdeverfahren – auch im Interesse des Stadtrats – die Rechtmässigkeit der vertraglichen Abmachung zu prüfen. Die Verträge seien als Teil bzw. Grundlage der Bewilligung einzufordern und im Rahmen der vorliegenden Beschwerde rechtlich zu beurteilen – unabhängig davon, ob der Stadtrat die Verträge bereits genehmigt oder deren Inhalt zumindest faktisch gutgeheissen haben sollte. In beiden Fällen sei der Beschwerdeführerin im Sinne des rechtlichen Gehörs Einsicht in die Entscheide oder in die faktische Zustimmung des Stadtrats zu geben. Ihr sei die Möglichkeit zu eröffnen, die Rechtmässigkeit der Vereinbarung ergänzend zu den vorliegenden Bemerkungen nachträglich anzufechten.

5.3 Mit dem Protokoll des am 27. November 2020 durchgeführten Augenscheins stellte die Baudirektion dem Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin sowohl den Beschluss des Stadtrats von Zug vom 19. Mai 2020, mit dem dieser den Dienstbarkeits- und Konzessionsvertrag zwischen der Einwohnergemeinde Zug einerseits und der Gebäudeversicherung Zug sowie der Baugenossenschaft andererseits betreffend Näherbaurecht sowie Konzession für eine Tiefgarage genehmigte und unterzeichnete, als auch das Dokument "Dienstbarkeitsvertrag und Vereinbarung einer Konzession" zusammen mit der detaillierten Berechnung der Sondernutzungskonzessionsgebühr zu (im Verwaltungsbeschwerdeverfahren vom Stadtrat aufgelegtes act. 23). Das rechtliche Gehör wurde der Beschwerdeführerin daher vollumfänglich gewährt. Der Dienstbarkeits- und Konzessionsvertrag lag bzw. liegt zudem bei den Akten der beiden Beschwerdeverfahren, worin die Beschwerdeführerin jederzeit Einsicht hätte nehmen können. Sie bringt nicht vor, worin die Unrechtmässigkeit der Vereinbarung bestehen soll, weshalb diesbezüglich nichts Weiteres zu bemerken ist. Einsicht in die Unterlagen ist der Beschwerdeführerin nicht mehr zusätzlich zu gewähren.

6.

6.1 Die Beschwerdeführerin bringt vor, Konzessionen seien zu befristen. Sondernutzungskonzessionen ohne zeitliche Begrenzung seien verfassungswidrig. Im vorliegenden Fall sei die zeitliche Begrenzung der Nutzungsüberlassung nicht möglich. Die Konzession werde für einen Teil der Überbauung erteilt, der fest mit dem Restgebäude verbunden sei. Die Einstellhalle könne baulich nicht ohne Zerstörung der darauf erstellten Gebäude verändert werden. Sie könne auch funktional nicht von der Überbauung getrennt werden, da andernfalls die Pflichtparkplatzzahl nicht mehr erfüllt werden könnte. Mit der Erteilung der

Nutzung des Untergrunds der Hertistrasse für eine oder zwei Einstellhallen zugunsten der privaten Bauherrschaft sei die Konzessionierung somit an die Lebensdauer der Überbauung geknüpft. Auch wenn die Frist vertraglich beschränkt sein sollte, müsse sie nach Ablauf jeweils erneuert werden. Diskussionspunkt könne dann nur die Gegenleistung der Konzessionsnehmerin, nicht aber die Verlängerung der Konzession selber sein. Durch die bauliche und funktionale Verknüpfung der Einstellhalle und der Wohnbauten könne die bundesgerichtlich verlangte zeitliche Beschränkung faktisch nicht gewährleistet werden. Die Konzession sei bei der vorliegenden baulichen Verknüpfung wohl von Anfang an rechtswidrig.

Mit der Konzession, so die Beschwerdeführerin weiter, erteile der Stadtrat der privaten Bauherrschaft die Nutzung des Strassenbereichs auf unbegrenzte Dauer. Faktisch trete der Stadtrat damit den betroffenen Strassenbereich an die private Bauherrschaft ab. Dieses Vorgehen sei in der Wirkung identisch mit dem Übertragen eines (ebenfalls zeitlich zu beschränkenden) Baurechts. Gemäss § 14 der Finanzverordnung sei für den Verkauf von Liegenschaften (und wohl auch für die Abgabe von Land im Baurecht) ab 1 Mio. Franken der Grosse Gemeinderat zuständig. Bei der Berechnung der Ausgabenhöhe seien wiederkehrende Ausgaben mit im Voraus bestimmter Laufzeit zusammenzurechnen und die zu ermittelnde Summe als einmalige Ausgabe zu behandeln (§ 14 Abs. 2 Finanzverordnung). Bei dieser Berechnungsweise und der langen Dauer der Konzession werde die Gebühr die Millionengrenze wohl überschreiten. Schliesslich räume der Stadtrat mit der Konzession zum rein privaten Interesse der Bauherrschaft Sonderrechte ein, die einen wirtschaftlichen Wert darstellen würden. Die Substanz dieser wohl erworbenen Rechte könne nur auf dem Weg der Enteignung entzogen werden. Der Stadtrat liefere sich damit den privaten Investoren insofern aus, als er bei einem allfälligen Widerruf der Konzession gar noch entschädigungspflichtig werde.

6.2 Gemäss BGE 127 II 69 E. 4 f. gibt es kein wohl erworbenes Recht am zeitlich unbeschränkten Weiterbestand einer Konzession (vgl. auch BGer 2C_237/2014 vom 16. Juli 2014 E. 5.8; 1C_388/2013 vom 16. Juni 2014 E. 4.1). Konzessionen sind stets zu befristen. Das Gemeinwesen darf sich nicht seiner Rechte und seiner Hoheit für alle Zeiten entäussern. Es muss ständig sicherstellen können, dass bei der konzessionierten Tätigkeit die öffentlichen Interessen gewahrt bleiben (s. BGE 145 II 140 E. 6.4). Die Befristung der Konzession erlaubt es insbesondere, wenigstens insoweit eine Wettbewerbssituation unter potentiellen Konzessionären zu schaffen, als nach Ablauf der Konzession neue Bewerbungen notwendig sind. Die Befristung bildet demgemäss ein wichtiges Instrument, die

Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 BV in den ansonsten davon ausgenommenen monopolistischen Bereich einwirken zu lassen (vgl. Isabelle Häner, in: Die Konzession, 2011, S. 90). Vorliegend hat die streitgegenständliche Konzession wettbewerbsrechtlich keine Bedeutung, weshalb allein aus diesem Grund einerseits gar keine Befristung erforderlich wäre. Andererseits enthält die Konzession entsprechend den Vorgaben des Bundesgerichts tatsächlich eine Befristung (60 Jahre), und es kann nicht gesagt werden, die Stadt Zug entäussere sich für alle Zeiten ihrer Rechte und ihrer Hoheit (schon gar nicht betreffend die Nutzung des Strassenbereichs, da die Tiefgarage unter Terrain erstellt wird). Nach 60 Jahren (die Konzession ist bis 31. Dezember 2079 befristet) kann der Stadtrat von Zug grundsätzlich mit der Konzession anders verfahren als bisher, insbesondere was die Entschädigung betrifft. Spätestens aber nach Ablauf der Lebensdauer der Überbauung wird die Konzession erlöschen, weshalb dann die Stadt Zug wieder die vollständige Hoheit über die öffentliche Sache erlangt. Eine Verfassungswidrigkeit der Konzession liegt jedenfalls nicht vor.

6.3 Gemäss § 14 Abs. 1 der Finanzverordnung der Stadt Zug ist der Grosse Gemeinderat zuständig für den Verkauf von Liegenschaften ab einem Betrag von Fr. 1,0 Mio. Wiederkehrende Ausgaben mit im Voraus bestimmter Laufzeit werden zusammengerechnet und die so ermittelte Summe als einmalige Ausgabe behandelt (Abs. 2).

Ein Blick in den Konzessionsvertrag hätte ausgereicht festzustellen, dass die einmalig zu entrichtende Konzessionsgebühr von Fr. 53'541.15 für die Errichtung und den Betrieb einer Tiefgarage / Einstellhalle unter der Hertistrasse weit weniger als Fr. 1,0 Mio. beträgt. Die Zuständigkeitsvorschriften wurden somit eingehalten. Es erübrigt somit auch zu beurteilen, ob § 14 der Finanzverordnung der Stadt Zug auf die Übertragung eines Baurechts anzuwenden ist – falls die Konzessionserteilung überhaupt mit der Einräumung eines Baurechts (oder auch mit einem Verkauf) zu vergleichen wäre. Dass bei einem allfälligen Widerruf der Konzession vor ihrem Ablauf eine Entschädigung geschuldet ist, liegt im Übrigen in der Natur der Sache. Daraus eine Widerrechtlichkeit zu konstruieren, geht fehl.

7.

7.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Voraussetzungen von § 31 (Anforderungen an Arealbebauungen) der Bauordnung der Stadt Zug seien nicht erfüllt. Es steche ins Auge, dass die Bauten vor allem im Norden der Gartenstadt äusserst massig seien. Die einzelnen Baukörper seien im Vergleich zu den restlichen Bauten sehr lang. Sie wirkten riegelartig. Auch die neue Position der Mehrfamilienhäuser entlang der Aabachstrasse

bringe keinen besonderen architektonischen Gewinn; die Fassaden würden durch Vorbauten zu unruhigen Elementen. Freiräume und Durchgrünungen seien bei der vorgesehenen engen Bauweise kaum mehr vorhanden und nur wenig gestaltet. Von "intensiver Durchgrünung", wie das ISOS es für das gesamte Gartenstadtquartier verlange, könne keine Rede sein. Die mit den Freiräumen heute bestehenden Sichtverbindungen im Perimeter der Arealbebauung, aber auch im gesamten Quartier, fehlten. Die Gebäude entlang der Aabachstrasse würden nicht mehr einheitlich ausgerichtet, was dem Quartier bisher die nötige Ruhe gebracht und seinen Charakter geprägt habe. Sie würden vielmehr abgewinkelt erstellt – wirkten eckig und ruppig. Die einheitliche Reihe von Wohnblöcken aus den frühen 1950er-Jahren werde damit zerstört. Die Gebäude des Projekts ordneten sich nicht als Teil der Gartenstadt ein. Sie setzten vielmehr neue Akzente, was mit dem Grundauftrag der Ortsbildschutzzone nicht mehr verträglich sei und auch nicht als Weiterentwicklung verkauft werden könne. Von besonders guter Einordnung könne überhaupt keine Rede sein. Auch von zusammenhängenden Spiel- und Freiflächen könne im Baubereich nicht mehr gesprochen werden. Die Freiflächen und namentlich die kleinen Gärten zwischen den Häusern verschwänden mehrheitlich, ohne dass Ersatz angeboten würde. Der heutige Baumbestand werde mit dem Neubau weitestgehend verschwinden. Die geplanten neuen Bäume könnten dem Perimeter der Arealbebauung und damit dem ganzen Quartier kein Gesicht mehr geben. Die Pflanzungen würden sich an den Untertagebauten und den ausgedehnten Tiefgaragen ausrichten müssen. Einen Baumbestand, der das Quartier natürlich unterteile und die locker gestaltete Bauweise betone, könne es nicht mehr geben – die Flächen seien durch die neuen Gebäude belegt. Die vorgesehenen Pflanzungsstandorte erschienen als Verlegenheitslösungen. Als Aspekt für eine angemessene Baumdichte könnten sie jedenfalls nicht gelten. Die massive Reduktion der Anzahl und Grösse der bestehenden Bäume werde sich negativ auf das Klima der Gartenstadt auswirken und nichts zur Verhinderung der Überhitzung dieses Stadtteils beitragen.

7.2 Gemäss § 31 Abs. 1 der Bauordnung der Stadt Zug (BO) hat die Arealbebauung gegenüber der Einzelbauweise folgenden erhöhten Anforderungen zu genügen:

- a) besonders gute architektonische Gestaltung der Bauten, Anlagen und Freiräume;
- b) besonders gute Einordnung in das Orts-, Quartier- und Landschaftsbild;
- c) besonders gut gestaltete Grundrisse bezüglich Wohnkomfort und Wohnhygiene bzw. Arbeitsplatzqualität;
- d) besonders gut gestaltete und zusammenhängende Spiel- und Freiflächen gemäss § 6;
- e) sorgfältiger Umgang mit dem bestehenden Baumbestand bzw. angemessene Ersatzpflanzungen;

- f) zweckmässige und hindernisfreie arealinterne Fussgängerverbindungen und Anschluss an das angrenzende Fusswegnetz;
 - g) zweckmässige Erschliessung mit Sammelgaragen;
 - h) umweltfreundliche Energiekonzeption: Der Wärmeschutz bei Neubauten und umfassenden Sanierungen hat mindestens dem MINERGIE®-Standard zu entsprechen. Mindestens 40 % des Energiebedarfs für Heizung und Warmwasser müssen mit erneuerbarer Energie gedeckt werden. Sofern die örtlichen Verhältnisse dies verunmöglichen, kann der Stadtrat den Anteil an erneuerbarer Energie senken; der Anteil muss aber in jedem Fall mindestens 20 % betragen.
 - i) gemeinsame Entsorgungsanlagen.
- Der Stadtrat kann verlangen, dass bis zu $\frac{3}{4}$ der Autoabstellplätze in unterirdischen Sammelgaragen zusammengefasst werden (Abs. 2).

7.3 Bei den lit. a und b von § 31 Abs. 1 BO handelt es sich um positive ästhetische Generalklauseln, wobei gegenüber der Einzelbauweise nicht nur eine "gute", sondern eine "besonders gute" Lösung verlangt wird. Die Bauten und Anlagen einer Arealbebauung müssen zunächst für sich allein betrachtet eine besonders gute architektonische Lösung darstellen, was sich in deren Situierung, der äusseren Gestalt der einzelnen Bauten sowie in der Material- und Farbgebung niederschlagen hat. Weiter wird eine besonders gute Einordnung in das jeweilige Orts-, Quartier- und Landschaftsbild verlangt. Die erhöhten Anforderungen rechtfertigen sich vor allem wegen der bei Arealbebauungen möglichen verdichteten Bauweise, bei der sich eine schlechte Einordnung in die Umgebung störend auswirken würde. Bei der Beurteilung der Frage, ob das Bauvorhaben Vorteile für das Siedlungsbild und die Umgebung mit sich bringt, ist zu beachten, dass bei der Anwendung der Arealbebauungsvorschriften eine bauliche Verdichtung von Gesetzes wegen gewollt ist. Dies führt unweigerlich dazu, dass sich nach den Vorschriften von § 31 f. BO erstellte Gebäude masslich deutlich von den bestehenden Überbauungsstrukturen abheben können. Allein aus dieser gesetzlich gewollten Verdichtung darf nicht schon auf Nachteile für die Umgebung geschlossen werden. Man darf somit aus der Optik der Einzelbauweise nicht schon per se auf Nachteile schliessen, welche sich aus der zulässigen erhöhten Ausnützung oder dem allenfalls zusätzlich möglichen Stockwerk ergeben. Dies ist die Folge der Zonenplanung und der Bauordnung und darf nicht als Negativum gegenüber einer Arealbebauung gewertet werden. Zu beachten ist weiter, dass bei der Beurteilung der Frage, ob eine besonders gute städtebauliche und architektonische Lösung vorliegt, nicht auf ein subjektives architektonisches Empfinden abgestellt wird, sondern es ist zu definieren, aus welchen Gründen eine Arealbebauung eine besonders gute Lösung darstellt oder

nicht. Mögliche Kriterien für eine solche Beurteilung sind die Grösse und die architektonische Ausgestaltung der Baukörper und ihre Beziehung zur baulichen und landschaftlichen Umgebung.

7.4 Hinsichtlich der strittigen Arealüberbauungsqualität des vorliegenden Projekts hat sich die örtliche Baubewilligungsbehörde in den Erwägungen der angefochtenen Baubewilligung eingehend mit der Frage auseinandergesetzt, ob das Bauvorhaben den Anforderungen von § 31 Abs. 1 BO genüge (S. 10 ff.). Sie führte aus, dass Mehrfamilienhäuser zum Erscheinungsbild der Gartenstadt gehörten. So sei die Gartenstadt nicht allein mit kleinen Häusern geprägt. Zwar hebe sich das Quartier gegenüber der Bebauung Feldhof im Norden sowie den Bauten entlang der Nordstrasse in deren Massstäblichkeit ab. Dies bedeute wiederum nicht, dass die geplanten Mehrfamilienhäuser aufgrund ihrer Grösse per se nicht in die Gartenstadt passten. Die geschützten Gebäude an der Hertistrasse Q._____ und R._____ und an der Aabachstrasse N._____ und S._____ wiesen eine Länge von rund 38 m auf, die geplanten Gebäude eine Länge von rund 21 m (Gebäude 1), 38 m (Gebäude 6), 43 m (Gebäude 2, 7 und 8) und rund 46 m (Gebäude 3, 4, und 5). Die Setzung der Gebäudekörper sei sinnvoll und passe sich den Strassenzügen Hertistrasse und Aabachstrasse an, welche nicht parallel zueinander verliefen. Die etwas grösseren Grundrisse der Gebäude 3, 4 und 5 seien gestaffelt, womit ihnen die Massigkeit genommen würde. Die besonders gute architektonische Gestaltung zeige sich unter anderem in der stringenten Ausgestaltung der Fassaden. Die Lochfassaden mit den einheitlichen Fenstern kreierte mit der hochwertigen Holzfassade und den filigranen Staketengeländern ein harmonisches Erscheinungsbild. Die Ziegelgiebeldächer lehnten sich an den in der Gartenstadt gegebenen Architekturstil an. Die Dächer definierten eine klare Form und seien mit keinen Dachaufbauten versehen. Das typische Element des Giebeldaches werde im Projekt aufgenommen. Durch die etwas grösseren Fussabdrücke der Gebäude würden zwar Freiflächen zwischen den Häusern reduziert. Die wesentlichen Durchsichten blieben aber erhalten. Hinsichtlich der Höhenentwicklung der Gebäude könne festgehalten werden, dass auf die Ausnützung der maximalen Geschosshöhe verzichtet worden sei. Mittels Arealbebauung wären in der W3 unter den Voraussetzungen von § 31 BO grundsätzlich vier Vollgeschosse zulässig. Die Gestaltung der Freiräume werde im Umgebungsplan ausgewiesen. Die Umgebung weise verschiedene Elemente wie Spiel und Freiflächen, Baumreihen, Pflanzgärten und Hecken auf. Die Umgebungsgestaltung sei sorgfältig geplant. Die geplanten Bauten bildeten eine neue Gebäudegruppe, welche Elemente der Gartenstadt aufnehme und die einzelnen Gebäude untereinander stilistisch verbinde. Die Setzung der Gebäude zwischen Herti- und Aabachstrasse weise eine geringe Staffelung

auf, womit die Nord-Süd-Orientierung etwas weniger strikt erscheine und die Aussenräume aufgewertet würden und die Ost- und Westfassaden der Gebäude leichter erscheinen. Auch die geschützten Denkmäler in der Gartenstadt wiesen abgestützte Balkone auf, womit das Gebäudevolumen in gewisser Weise gestaffelt werde. Die in den 30er-Jahren erstellten Reiheneinfamilienhäuser an der Hertistrasse (Gebiet 3 gemäss Gestaltungshandbuch) würden eingeschossige Anbauten aufweisen, wie dies der Bebauungsplan Herti, Plan Nr. 7039, vorgebe. Mit der leichten Staffelung der geplanten Baukörper könne optimal auf den Parzellen- und Strassenverlauf reagiert werden. Die Versetzung eines Teils der Baukörper lasse diesen weniger dominant erscheinen. Die Giebelthematik ziehe sich über die ganze Bebauung inklusive der Anbauten. Ein Anliegen der Gartenstadt sei es, dass die einzelnen Gebäudegruppen ablesbar blieben. Die neuen Gebäude ersetzen Mehrfamilienhäuser, welche in den Jahren 1952 bis 1960 erbaut worden seien, wiederum durch Mehrfamilienhäuser. Die Arealbebauung folge einem architektonischen Gesamtkonzept und ermögliche es, die erstellten Bauten der neuen Gebäudegruppe zuzuteilen. Die Flachdachthematik der Liegenschaften Hertistrasse T._____ und U._____ werde nicht aufgegriffen. Die Fassadengestaltung orientiere sich an den Doppeleinfamilienhäusern am Fliederweg und führe diese fort. Wesentlich erscheine, dass die Festsetzung der Ortsbildschutzzone eine Weiterentwicklung ermögliche. Der Gesetzgeber habe explizit nicht die Konservierung des Bestehenden im Auge gehabt. Wesentlich sei, dass die Neubauten die bestehende Situation sinnvoll ergänzten. Der Umgebungsplan enthalte verschiedene begrünte Freiflächen. Bereits heute habe nicht jede Wohneinheit einen eigenen Garten. Der Charakter des Aussenraums hänge nicht zuletzt vom Nutzungsverhalten der Bewohner ab. Wesentlich sei, dass die Voraussetzungen für eine attraktive Aussenraumnutzung geschaffen würden. Die Umgebung der neuen Gebäude biete den Bewohnern vielerlei Möglichkeiten und sei mit Bäumen, Wiesen, Hecken und Pflanzgärten besonders gut gestaltet. Die Bäume entlang der Aabachstrasse blieben teilweise erhalten. Die Anordnung der neuen Bäume folge entlang der Aabachstrasse einem sinnvollen Rhythmus. Die Baumreihe im Westen der Hertistrasse bilde aufgrund der klaren Linie ein eigenständiges Gestaltungselement der Überbauung. Die Umgebungsgestaltung weise nebst Bäumen noch andere Pflanzelemente auf, welche die Qualität der Umgebung ausmachten. So würden die Rasenflächen nur durch notwendige Erschliessungsflächen unterbrochen und einer attraktiven Aussenraumnutzung zugeführt. Die Umgebung sei auch Teil des privaten Wettbewerbs gewesen. Die mit der Bebauung geschaffene Umgebung fliesse in die Bewertung mit ein. Es scheine nachvollziehbar, dass eine Planung die Setzung der Gebäude und die damit geschaffenen Aussenräume zum Gegenstand habe.

7.5 Mit Bezug auf die architektonische Gestaltung stellt auch das Gericht fest, dass die Arealbebauung die Charakteristiken des Quartiers Gartenstadt aufnimmt und weiterführt. Wie die meisten Gebäude in der Gartenstadt werden die neuen Gebäude aus Holz mit hochwertigen Fassaden erstellt. Die geplanten Lochfassaden, welche das Quartier Gartenstadt bereits heute massgeblich prägen, geben den Gebäuden mit einem angemessenen Verhältnis zwischen Fenstern und Fassaden eine angenehme Erscheinung, woran auch die filigranen Vorbauten entlang der Aabachstrasse nichts ändern. Die Bauten nehmen die quartiertypische Gliederung in Sockelzone, Wohngeschoss und Dachgeschoss mit Satteldach auf, was sich z.B. im Vergleich mit den Chalets am Fliederweg und am Nelkenweg zeigt. Auf Dachaufbauten wird zugunsten einer ruhigen Gesamtwirkung der Baukörper fast vollständig verzichtet. Die für die Fassaden vorgesehene Farbe Schwedisch Rot und die braunen Muldenziegel sind auf die Umgebung abgestimmt, insbesondere auf die Chalets am Fliederweg und am Nelkenweg sowie auf die Gebäude Hertistrasse V. _____–Z. _____. Diese Aspekte können insbesondere den Kontextansichten Arealbebauung (Stadtrat-act. 7) entnommen werden. Weiter kann das Gericht in den Dimensionen der Gebäude im Arealbauungsperimeter nicht die von der Beschwerdeführerin geltend gemachte negative Massigkeit erkennen, vor allem wenn man bedenkt, dass eine gewisse Verdichtung erwünscht ist und auf dem Areal weiterhin einer grösseren Zahl von Menschen Wohnraum zur Verfügung stehen soll. Zudem werden die geplanten, neuen Gebäude nicht höher als die bestehenden. Auch ist in der Tatsache, dass die aktuellen Häuser Aabachstrasse W. _____–Y. _____ parallel zur Aabachstrasse stehen, keine derartige Qualität zu sehen, dass die neuen Gebäude nicht etwas versetzt und somit eher der Hertistrasse sowie der Lage der Häuser Hertistrasse X. _____–AA. _____ angepasst platziert werden dürften. Die grundsätzliche Nord-Süd-Ausrichtung der Gebäude bleibt erhalten bzw. wird mit der Setzung der Gebäude 7 und 8 sogar noch verstärkt. Durchsichten bzw. Sichtverbindungen sowie Freiräume sind zudem weiterhin ausreichend vorhanden. Die Arealbebauung folgt einem durchdachten architektonischen Gesamtkonzept. Die besonders gute architektonische Gestaltung der Bauten, Anlagen und Freiräume kann daher bejaht werden.

7.6 Dadurch, dass die Arealbebauung wie oben beschrieben die Charakteristiken des Quartiers Gartenstadt aufnimmt und weiterführt, kann auch ohne weiteres auf die verlangte besonders gute Einordnung in das Orts-, Quartier- und Landschaftsbild geschlossen werden. Die Neubauten ordnen sich in der städtebaulichen Anordnung, in ihrer Geschossigkeit und im Volumen sowie in ihrer architektonischen Ausgestaltung und Materialisierung zurückhaltend in den historischen Kontext und städtebaulich überzeugend in das

bestehende Ortsbild ein. Dass die gegenüber heute etwas veränderte Ausrichtung der Gebäude entlang der Aabachstrasse der Qualität des Projekts nicht abträglich ist und diese Anordnung keinen negativen Einfluss auf die Einordnung der Bauten in das Quartier haben, wurde bereits ausgeführt. Auch dass die bisher rechteckigen Häuser durch Gebäude mit Vor- und Rücksprüngen ersetzt werden, schadet in Bezug auf die Einordnung nicht. Mit dem Grundauftrag der Ortsbildschutzzzone nicht mehr verträgliche neue Akzente, welche die Gebäude des Projekts nach Ansicht der Beschwerdeführerin setzen, kann das Gericht nicht erkennen.

7.7 Die Arealbebauung verfügt zudem über die von § 31 Abs. 1 lit. d BO geforderten besonders gut gestalteten zusammenhängenden Spiel- und Freiflächen. Insbesondere entsteht vor den Reihenhäusern an der Hertistrasse ein grosser Rasen, der als Spielwiese von allen Anwohnern genutzt werden kann, sowie am südlichen Ende der Arealbebauung ein Abenteuerspielplatz mit einer Fläche von rund 300 m² (s. Umgebungsplan, Stadtrat-act. 4). Aber auch die anderen vorhandenen Grünflächen können zum Spielen verwendet werden. Pflanzgärten sind im Areal weiterhin ausgewiesen. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Erstellung der Tiefgaragen es ermöglicht, zahlreiche heute vorhandene oberirdische Parkplätze zugunsten grüner Freiflächen aufzuheben.

7.8 Gemäss dem Umgebungsplan werden 35 Bäume gerodet. 10 Bäume, mehrheitlich entlang der Aabachstrasse, bleiben stehen. 30 Bäume werden neu gepflanzt. Hinzu kommen zahlreiche Sträucher und Schnitthecken. Nur schon diese zahlenmässige Auflistung zeigt, dass angemessene Ersatzpflanzungen erfolgen. Die geplanten Pflanzungen werden dem Areal ein Gesicht und eine angemessene Baumdicke geben können, wobei durchaus darauf geachtet wird, dass die hochstämmigen Bäume nicht über der Autoeinstellhalle, welche im Übrigen den Aussenraum entlastet, zu stehen kommen.

7.9 Wenn der Stadtrat und der Regierungsrat unter diesen Umständen von einer besonders guten architektonischen Gestaltung der Bauten, Anlagen und Freiräume sowie einer besonders guten Einordnung in das Orts-, Quartier- und Landschaftsbild ausgegangen sind und auch die Anforderungen gemäss § 31 Abs. 1 lit. d und e BO als erfüllt erachten, verletzen sie mit diesen Schlussfolgerungen kein Recht. Zu beachten ist dabei, dass es sich bei den in § 31 Abs. 1 BO genannten Attributen mehrheitlich um unbestimmte Rechtsbegriffe handelt, deren falsche Anwendung zwar vor dem Gericht als Rechtsverletzung gerügt werden kann. Bei der Überprüfung der Anwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen hat sich aber das Gericht eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen, vor allem dann,

wenn es um die Respektierung einer vom Gesetz bzw. hier von der Bauordnung gewollten Entscheidungsbefugnis der Baubehörden geht. Bei den Begriffen wie "besonders gute architektonische Gestaltung der Bauten, Anlagen und Freiräume", "besonders gute Einordnung in das Orts-, Quartier- und Landschaftsbild", "besonders gut gestaltete und zusammenhängende Spiel- und Freiflächen" und "sorgfältiger Umgang mit dem bestehenden Baumbestand bzw. angemessene Ersatzpflanzungen" steht dem Stadtrat als Baubewilligungsinstanz ein besonderer Handlungsspielraum zu, weil er einerseits über besondere Ortskenntnisse verfügt und er andererseits einen Projektwettbewerb durchgeführt hatte, dessen Ergebnisse von der Stadtbildkommission zur Kenntnis genommen wurden (vgl. Stadtrat-act. 70). Zudem konnte der Stadtrat die Meinung des kantonalen Amtes für Denkmalpflege und Archäologie berücksichtigen.

8. Zusammengefasst ist festzuhalten, dass dem Regierungsrat keine Rechtsverletzung vorzuwerfen ist, wenn er den Entscheid des Stadtrats von Zug, der Gebäudeversicherung des Kantons Zug und der C._____ die Baubewilligung für die Arealbebauung Gartenstadt zu erteilen, geschützt hat. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

9.

9.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin gemäss § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG die Kosten des Verfahrens zu tragen. Diese betragen Fr. 2'500.– und werden mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

9.2 Im Rechtsmittelverfahren ist der ganz oder teilweise obsiegenden Partei zulasten der unterliegenden Partei eine Parteientschädigung nach Massgabe ihres Obsiegens zuzusprechen (§ 28 Abs. 2 VRG). Diese hat angemessen zu sein (vgl. § 8 der Verordnung über die Kosten im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht; BGS 162.12). Das Gericht erachtet im vorliegenden Fall Fr. 2'600.– (inkl. MWST) als angemessene Entschädigung für das Honorar und die notwendigen Barauslagen des berufsmässigen Vertreters der obsiegenden Beschwerdegegnerinnen 1 und 2 bzw. der Bauherrschaft. Sie ist von der Beschwerdeführerin zu bezahlen. Als unterliegende Partei hat die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung. Den Beschwerdegegnern 3 und 4 ist keine Parteientschädigung zuzusprechen, weil sie in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegen (§ 28 Abs. 2a VRG).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Der Beschwerdeführerin wird eine Spruchgebühr von Fr. 2'500.– auferlegt und mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.
3. Die Beschwerdeführerin hat der Bauherrschaft eine Parteientschädigung von Fr. 2'600.– (inkl. MWST und Barauslagen) zu bezahlen.
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 den Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin (im Doppel), an den Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerinnen 1 und 2 (dreifach), an den Stadtrat von Zug, an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach) sowie zum Vollzug von Ziffer 2 des Dispositivs an die Finanzverwaltung des Kantons Zug (nur Rubrum und Dispositiv).

Zug, 12. September 2022

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am