



VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

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

URTEIL vom 29. Juni 2021 *[rechtskräftig]*

in Sachen

Korporation Zug

Beschwerdeführerin
vertreten durch RA A. _____

gegen

1. Einwohnergemeinde Zug

2. Regierungsrat des Kantons Zug

Beschwerdegegner

betreffend

Bebauungsplan Hertizentrum, Zug

V 2020 28

A. Der Korporation Zug gehören u.a. die Grundstücke Nrn. 3363, 3799 und 3800 in Zug, welche in der Kernzone B im Westen der Stadt liegen und auf denen das Hertizentrum steht. Dem zugrunde liegt der Bebauungsplan Nr. 4401 aus dem Jahr 1977, welcher durch einen neuen Bebauungsplan abgelöst werden soll. Gestützt auf den Bericht und Antrag des Stadtrats von Zug vom 21. Februar 2017 und den Bericht und Antrag der Bau- und Planungskommission (BPK) vom 19. September 2017 beschloss der Grosse Gemeinderat der Stadt Zug (GGR) am 12. Dezember 2017 den (neuen) Bebauungsplan Hertizentrum, Plan Nr. 7507, in erster Lesung. Bezüglich der Tiefgarage Nord mit 460 Parklätzen für die Bewohnerinnen und Bewohner sowie die Beschäftigten (private und halbprivate Nutzungen) wurde die Erschliessung über die Allmendstrasse festgelegt, womit der Bau eines zusätzlichen Kreisels beim Knoten St.-Johannes-Strasse/Allmendstrasse verbunden gewesen wäre. Danach erfolgte die (erste) öffentliche Auflage vom 5. Januar 2018 bis zum 5. Februar 2018, während der mehrere Einwendungen erhoben wurden.

Gestützt auf den Bericht und Antrag des Stadtrats vom 13. März 2018 und den Bericht und Antrag der BPK vom 19. Juni 2018 beschloss der GGR am 20. November 2018 den Bebauungsplan Hertizentrum, Plan Nr. 7507, in zweiter Lesung. Dabei wurde u.a. bei der Erschliessung der Tiefgarage Nord eine Anpassung beschlossen: Die Einfahrt in die Tiefgarage Nord erfolgt von der St.-Johannes-Strasse her und die Ausfahrt über eine separate Rampe in die Allmendstrasse. Danach erfolgte vom 11. Januar 2019 bis zum 11. Februar 2019 die zweite öffentliche Auflage des Bebauungsplans Hertizentrum, Plan Nr. 7507.

Am 30. Januar 2019 reichte die Korporation Zug Beschwerde beim Regierungsrat ein und verlangte im Wesentlichen, es sei Ziff. 13 Abs. 2 der Bestimmungen zum Bebauungsplan Hertizentrum, Plan Nr. 7507, aufzuheben und neu so zu formulieren, dass die Ein- und Ausfahrt zu den Wohnnutzungen und für Beschäftigte (private und halbprivate Nutzungen) ab der St.-Johannes-Strasse erfolgt. Am 4. Juli 2019 wurde ein Augenschein durchgeführt. Mit Beschluss vom 12. Mai 2020 wies der Regierungsrat die Beschwerde ab. Gleichentags genehmigte der Regierungsrat den vom GGR am 20. November 2018 beschlossenen Bebauungsplan "Hertizentrum", Plan Nr. 7507, mit einer Auflage sowie die vom GGR am 20. November 2018 beschlossene Zonenplanänderung "Hertizentrum", Plan Nr. 7807, und die Änderung der Bauordnung, Plan Nr. 7808.

In seinem Entscheid erwog der Regierungsrat, neben dem Stadtrat hätten sich auch die BPK und der GGR umfassend mit dem Bebauungsplan und den Erschliessungsvarianten befasst und die involvierten Interessen gegeneinander abgewogen. Dabei hätten sie sich von der Verwaltung und Verkehrsingenieuren beraten lassen. Als Entscheidungsgrundlagen hätten weiter mehrere Berichte und ein Verkehrsgutachten gedient. Das durchgeführte Planungsverfahren sei mit Blick auf § 39 aPBG nicht zu beanstanden. Die gewählte Erschliessungsvariante mit den abgelenkten Rampen sei unter dem Aspekt der Verkehrsentwicklung und -lenkung als zweckmässig zu beurteilen. Auch unter dem Aspekt der Verkehrssicherheit sei die gewählte Erschliessungsvariante als zweckmässig zu beurteilen. Das Gleiche gelte für die schleifenden Ein- und Ausfahrten für die Tiefgarage Nord und die Beurteilung unter dem Aspekt der Blendwirkung. Auch unter dem Aspekt, dass aufgrund der Ausfahrt in die Allmendstrasse mindestens vier, wahrscheinlich aber fünf Platanen gefällt werden müssten, sei die gewählte Erschliessungsvariante insgesamt als zweckmässig zu beurteilen; auch bei der Zusammenlegung der Ein- und Ausfahrt bei der St.-Johannes-Strasse, wie sie von der Beschwerdeführerin gefordert werde, müssten zur Einhaltung der Sichtweiten zwei bis drei Bäume gefällt werden. Mit der gewählten Variante betrage der gegenüber der Variante St.-Johannes-Strasse grössere Raum- und Flächenverbrauch ca. 80 m². Stelle man dies in Relation zum gesamten Bebauungsplan Hertizentrum mit einem Bebauungsplanperimeter von rund 42'000 m² und neu maximal 88'700 m² Geschossflächen, dann erscheine dieser zusätzliche Raum- und Flächenbedarf als gering und vertretbar. Mit der am 20. November 2018 gewählten Variante fielen auch die zwölf Parkplätze nicht weg, was wegen des bei der vom GGR ursprünglich gewählten Variante erforderlichen Kreisels der Fall gewesen wäre. Bei Grossanlässen habe die Organisation dafür zu sorgen, dass die Erschliessung über die Allmendstrasse nach wie vor gewährleistet werde. Auch bei der Kostenfrage – die Beschwerdeführerin machte geltend, dass die gewählte Erschliessungsvariante zu erheblich höheren Baukosten führen würde – sei das Verhältnis zum gesamten Bebauungsplan zu sehen: Mit dem Bebauungsplan Hertizentrum, Plan Nr. 7507, dürften gegenüber dem bisher geltenden Recht zusätzliche Geschossflächen von 45'250 m² realisiert werden. In der Tiefgarage Nord würden zukünftig 460 Parkplätze erschlossen. Bei einem Bebauungsplan dieser Grössenordnung könne das Gemeinwesen als Planungsbehörde Vorgaben machen, die nicht auf die kostengünstigste Variante hinausliefen. Zusammengefasst führe eine umfassende Interessenabwägung dazu, dass die vom GGR am 20. November 2018 beschlossene Erschliessungsvariante zweckmässig sei. Die beiden Erschliessungsvarianten seien zwar unterschiedlich, aber als gleichwertige Alternativen zu

beurteilen. Die gewählte Erschliessungsvariante falle nicht in eklatanter Weise ab und sei auch nicht als unhaltbar zu qualifizieren.

B. Am 15. Juni 2020 liess die Korporation Zug Verwaltungsgerichtsbeschwerde einreichen und folgende Anträge stellen:

"1. Es seien der Beschwerdeentscheid des Regierungsrats vom 12. Mai 2020 in Sachen Festsetzung des Bebauungsplans Hertizentrum, Plan Nr. 7507, sowie der Genehmigungsentscheid des Regierungsrats vom 12. Mai 2020 in Sachen Zonenplanänderung 'Hertizentrum', Änderung Bauordnung und Bebauungsplan 'Hertizentrum' im Umfang der nachfolgenden Anträge Ziff. 1. a – c aufzuheben und wie folgt anzupassen:

a) Es sei Ziff. 13 Abs. 2 der Bestimmungen zum Bebauungsplan Hertizentrum, Plan Nr. 7507, aufzuheben und neu wie folgt zu formulieren:

'Die Ein- und Ausfahrt zu den Wohnnutzungen und für Beschäftigte (private und halbprivate Nutzungen) erfolgt ab der St. Johannes Strasse. Die Rampe hat einen Abstand von mindestens 3,50 m zur Gebäudeflucht.'

Eventualiter sei Ziff. 13 Abs. 2 wie folgt zu formulieren:

'Die Ein- und Ausfahrt zu den Wohnnutzungen und für Beschäftigte (private und halbprivate Nutzungen) erfolgt ab der St. Johannes Strasse und ist ausschliesslich in der ausgewiesenen Fahrtrichtung zulässig. Die Rampe hat einen Abstand von mindestens 3,50 m zur Gebäudeflucht. Zur Verminderung der Blendwirkung sind Blendschutzmassnahmen vorzusehen.'

b) Überdies sei in der Konsequenz in beiden vorgenannten Fällen Ziff. 15 Abs. 3 der Bestimmungen zum Bebauungsplan Hertizentrum, Plan Nr. 7507, aufzuheben und neu wie folgt zu formulieren:

'Für die Bewohner und Beschäftigte des Hertizentrums sind in der Tiefgarage Nord (Ein- und Ausfahrt St. Johannes Strasse) 460 Parkplätze vorzusehen. Parkplätze für Beschäftigte sind ab der ersten Minute monetär und lenkungswirksam zu bewirtschaften.'

c) Überdies sei in der Konsequenz in beiden vorgenannten Fällen der Plan Nr. 7507 bezüglich der Erschliessung der Tiefgarage Nord so anzupassen, dass

sowohl die Einfahrt als auch die Ausfahrt der Tiefgarage über die St. Johannes Strasse führen (= Plan Stand Antrag des Stadtrates zur 2. Lesung im Grossen Gemeinderat, 13. März 2018), und es sei das Umgebungskonzept entsprechend anzupassen (= Umgebungskonzept B. _____ GmbH vom 21. Februar 2017) und in Ziff. 17. Abs. 1 der Bestimmungen zum Bebauungsplan das Datum 20. November 2018 durch das Datum 21. Februar 2017 zu ersetzen.

2. (Sub-)Eventualiter seien die in Ziffer 1 genannten Entscheide des Regierungsrats aufzuheben und zur neuerlichen Beurteilung im Sinne der obstehenden Anträge 1 a – c der an die Vorinstanz zurückzuweisen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge (inkl. MWSt) zu Lasten der Beschwerdegegner."

Zur Beschwerdebegründung wurde vorgebracht, der Regierungsrat wie zuvor der Grosse Gemeinderat der Stadt Zug habe die zuvor von Stadtrat, Fachleuten und Beschwerdeführerin als raumplanerisch und verkehrsplanerisch beste Variante erkannte Erschliessung der Tiefgarage für Bewohner und Beschäftigte des Hertzentrums alleine über die St.-Johannes-Strasse (fortan: Variante St.-Johannes-Strasse [B]) durch eine Erschliessungsvariante "Einfahrt St.-Johannes-Strasse und Ausfahrt Allmendstrasse" (fortan: Variante Allmendstrasse [C]) ersetzt. Diese Erschliessungsvariante sei quartieruntypisch (eine orthogonale Erschliessung von Tiefgaragen entspreche dem gewachsenen Quartierbild im gesamten Gebiet Herti), versiegle mehr Boden mit Fahrwegflächen, verunkläre den Strassenraum, verschlechtere die Fuss- und Radwegführung bzw. die Verkehrssicherheit, erfordere die Fällung eines Teils der Platanenallee der Allmendstrasse, schaffe zu Lasten der Grundeigentümerin hohe bauliche Mehrkosten, führe zu einer unnötigen (Mehr-)Aufhebung von Parkplätzen und zu einem unnötig komplizierten Erschliessungsregime in der Tiefgarage. Mit der für die Tiefgarage Nord zu erstellenden zusätzlichen Rampe bei der Allmendstrasse werde in kurzem Abstand zum Kreisel und weiteren Rampen eine zusätzliche, aber unnötige räumliche Aufteilung des Strassenraums geschaffen. Die Aufteilung von Zu- und Wegfahrt sei zufolge der Schaffung einer mangelhaften Adressierung und der Verschlechterung des Betriebs und der Bewirtschaftung der Tiefgarage Nord ein weiterer planerischer Nachteil der Variante "Allmendstrasse". Nicht zuletzt verunmögliche diese Variante eine Ausfahrt aus der Tiefgarage für Bewohner und Beschäftigte im Falle von Grossanlässen (z.B. beim Stadion Herti), bei welchen die Allmendstrasse gesperrt werde. Dem Mehrverkehr auf der

St.-Johannes-Strasse sowie der Blendwirkung bei Ausfahrten aus der Tiefgarage Nord zu Wohnbauten an der St.-Johannes-Strasse habe der Regierungsrat bei der Interessenabwägung hingegen zu viel Gewicht eingeräumt.

Bei der Nutzungs- und Sondernutzungsplanung stehe der Gemeinde ein Planungsermessen zu (Art. 2 Abs. 3 RPG; für das kantonale Genehmigungsverfahren § 42 Abs. 1 PBG). Im vorliegenden Fall sei das Planungsermessen auf Stufe Gemeinde (Stadt Zug) schon aus folgenden prinzipiellen Erwägungen nicht korrekt ausgeübt worden: Es sei festzuhalten, dass die kommunale Nutzungsplanung und Sondernutzungsplanung in erster Linie eine kommunale Exekutivaufgabe sei (§ 39 Abs. 1 und 2 PBG). Das Legislativorgan, d.h. die Gemeindeversammlung oder in der Stadt Zug zunächst der Grosse Gemeinderat, habe gemäss kantonalem Planungsrecht zwar eine mächtige, aber auch eine beschränkte Befugnis, es "stimme über die Anträge des Gemeinderats" ab (§ 39 Abs. 4 PBG). Dass die kommunalen Legislativorgane selbst – und namentlich in Einzelfragen wie Erschliessungsvarianten in Bebauungsplänen – aktive (Sonder-)Nutzungsplanung betrieben, widerspreche der Zuständigkeitsordnung von § 39 PBG und sei auch gar nicht sachgerecht möglich. Im vorliegenden Fall habe die städtische Exekutive rund 15 Erschliessungsvarianten – mit Unterstützung von Fachpersonen – geprüft und evaluiert. Dabei habe sie die Variante St.-Johannes-Strasse (B) als Bestvariante erkannt und raumplanerisch umfassend begründet. Die umfassende städtische Interessenabwägung (der Exekutive) sei im vorliegenden Fall als massgebende Ermessensausübung zu qualifizieren, da alleine sie umfassend und insbesondere gemäss § 39 PBG zuständigkeitskonform gewesen sei. Die "Kompromisslösung" der Variante Allmendstrasse (C) könne hingegen aufgrund des Gesagten nicht als eine auf einer umfassenden und zuständigkeitskonformen planungsrechtlichen Interessenabwägung basierend qualifiziert werden, weshalb diesbezüglich auch kein Ermessensspielraum der Gemeinde im Sinne von Art. 2 Abs. 3 RPG oder § 42 Abs. 1 PBG vorliege, welchen der Regierungsrat hätte wahren müssen. Bereits indem der Regierungsrat nicht erkannt oder zumindest nicht berücksichtigt habe, dass es sich beim Entscheid des GGR um einen politischen Kompromiss, nicht aber um eine sachliche raumplanerische Interessenabwägung gehandelt habe, der Regierungsrat der Stadt Zug im konkreten Fall aber dennoch die Ausübung eines Planungsermessens zugestanden habe, habe der Regierungsrat sein Ermessen rechtsfehlerhaft ausgeübt.

Selbst aber wenn man annehmen wollte, auf der Stufe Gemeinde sei mit dem Beschluss des GGR eine raumplanerische Interessenabwägung erfolgt, so ändere dies nichts daran,

dass der Regierungsrat zu einer vollen Überprüfung des kommunalen Sondernutzungsplanungsentscheidens verpflichtet gewesen sei: Das Planungsermessen der Gemeinde finde seine Grenze in der Pflicht der übergeordneten Instanzen zur (mindestens durch eine Instanz) vollen Überprüfung von Planungsentscheiden (Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG). Vorbehalten sei überdies die Rechtskontrolle durch weitere übergeordnete Instanzen (namentlich des nun angerufenen Verwaltungsgerichts). Die Überprüfung von kommunalen Planungen solle zwar dort zurückhaltend vorgenommen werden, wo es um eine lokale Angelegenheit gehe. Sie habe hingegen so weit auszugreifen, dass die übergeordneten, vom Kanton zu sichernden Interessen einen angemessenen Platz erhielten. Der Regierungsrat prüfe die Bebauungspläne mit "voller Prüfungsbefugnis". Dies bedeute, dass er einerseits eine Rechtskontrolle wie dann auch die übergeordneten (Gerichts-)Behörden vorzunehmen habe, aber auch eine Angemessenheitsprüfung.

Bebauungspläne müssten – sowohl im Rahmen einer Angemessenheitskontrolle als auch im Rahmen einer Rechtskontrolle – dem Planungs- und Baurecht von Bund, Kanton und Gemeinde entsprechen und auf einer umfassenden raumplanerischen Interessenabwägung beruhen. (Auch) im Rechtsmittelverfahren gegen Bebauungspläne (Sondernutzungspläne) müsse die Rechtsmittelinstanz namentlich prüfen, ob der Plan auf einer umfassenden Interessenabwägung beruhe. Insbesondere bei Sondernutzungsplänen seien sämtliche raumplanerischen und umweltrechtlichen Fragen im weiteren Sinne, d.h. einschliesslich Naturschutz, Gewässerschutz etc., gemeinsam zu prüfen und widerstreitende Interessen umfassend gegeneinander abzuwägen. Das Verwaltungsgericht möge zu einer Angemessenheitsprüfung nicht mehr befugt sein, jedenfalls aber obliege dem Verwaltungsgericht die Rechtskontrolle. Insbesondere die fehlerhafte raumplanerische Interessenabwägung im Allgemeinen sei als Rechtsverletzung zu qualifizieren, und dabei namentlich auch:

- das Ermittlungsdefizit und der Ermittlungsüberschuss (nicht alle erheblichen Belange wurden in die Abwägung eingestellt, oder es wurden im Gegenteil auch unerhebliche Gesichtspunkte beigezogen);
- die Fehlbeurteilung (Interessen wurden in einer Weise beurteilt, die der Wünschbarkeit ihrer Auswirkungen widerspricht);
- das Abwägungsmisverhältnis (die abzuwägenden Interessen wurden in einer Weise abgewogen, die zu ihrer an sich zutreffenden Beurteilung ausser Verhältnis stehen).

Des Weiteren liege eine Rechtsverletzung vor, wenn ein Eingriff in die Eigentumsgarantie nicht auf einem genügenden öffentlichen Interesse beruhe oder unverhältnismässig sei.

Die in der Rechtsprechung verwendete Begrifflichkeit sei zuweilen uneinheitlich. So werde für die raumplanerisch (als Rechtsfrage) gebotene Interessenabwägung zuweilen auch von "Zweckmässigkeitskontrolle" gesprochen, namentlich dann, wenn die Genehmigungsbehörde eine Nutzungsplanung daraufhin überprüfe, ob sie mit den übergeordneten öffentlichen Interessen vereinbar sei. Einer kommunalen Planung dürfe die Genehmigung verweigert werden, wenn sie die Erfüllung der dem Kanton obliegenden öffentlichen Aufgaben behindern würde, wenn sie sich aufgrund überkommunaler öffentlicher Interessen als nicht haltbar erweise oder wenn sie wegleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung nicht entspreche bzw. unzureichend Rechnung trage (BGE 110 Ia 51 E. 3; 112 Ia 268 E. 3b). Das bedeute, dass ein Plan nicht nur unzweckmässig sei, wenn dessen Anordnungen unter sachlichen Gesichtspunkten unhaltbar seien. Die von der Planungsbehörde getroffene Wahl unter mehreren zweckmässigen Lösungen bedürfe zumindest dann einer Korrektur, wenn sie gegenüber einer anderen zweckmässigen Lösung in erheblicher Weise abfalle (BGE 111 Ia 134 E. 6 f.). Die Zweckmässigkeit von Planungsmassnahmen werde als ein Aspekt des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes behandelt und sei daher eine Frage der Rechtmässigkeit (BGE 112 Ia 65 E. 5c). Im Entscheid des Regierungsrats sei diese Rechtslage ungenügend wiedergegeben. Das Vorbringen alleine, dass die kommunale Planungsbehörde eine zweckmässige Lösung gewählt habe, greife zu kurz. Vielmehr sei einerseits zu prüfen, ob die gewählte Lösung überhaupt zweckmässig sei, andererseits aber auch, ob sie ebenso zweckmässig sei wie eine andere mögliche Lösung. Sei eine andere Lösung aber nach Massgabe einer sachlichen raumplanerischen Interessenabwägung besser als die gewählte, die mithin nicht ebenso gut sei, so dürfe sich die Beschwerdebehörde nicht mit der Feststellung begnügen, die gewählte Variante sei zweckmässig. Dies müsse umso mehr gelten, wenn die erste Variante wie vorliegend gegenüber der anderen in erheblicher Weise abfalle. Die beiden Varianten unterschieden sich in fast allen raumplanerisch relevanten Interessen. Der Regierungsrat habe im Übrigen den rechtserheblichen Sachverhalt in mehreren Punkten unrichtig oder ungenügend festgestellt. Die Erschliessungsvariante St.-Johannes-Strasse (B) sei nicht eine ebenso zweckmässige Variante wie die Variante Allmendstrasse (C), sondern die Variante Allmendstrasse sei angesichts ihrer Defizite schon gar nicht zweckmässig und falle gegenüber der Variante St.-Johannes-Strasse jedenfalls erheblich ab. Eine Gesamt-Interessenabwägung nach sachlichen raumplanerischen Kriterien führe zur Ablehnung der Variante Allmendstrasse (C) und zur Gutheissung der Variante St.-Johannes-Strasse (B). Wenn nicht einzeln, so doch in der Summe, führten die Vorteile der Variante B zur

Einschätzung der Variante C als nicht zweckmässig, mindestens aber gegenüber der Variante B erheblich abfallend. Überdies stelle die Verfügung der Variante Allmendstrasse (C) insofern einen unverhältnismässigen Eingriff in die Eigentumsgarantie dar, als die Grundeigentümerin in der Wahl der Erschliessung nicht frei sei, sondern gezwungen werden solle, eine Erschliessungsvariante zu realisieren, welche rund Fr. 1 Mio. Mehrkosten und den Wegfall von rund 10 Parkplätzen verursache.

C. Den von ihr verlangten Kostenvorschuss von Fr. 4'000.– bezahlte die Beschwerdeführerin fristgerecht.

D. Mit Schreiben vom 3. August 2020 beantragte die Baudirektion des Kantons Zug namens des Regierungsrats die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführerin. Zur Begründung wurde ausgeführt, entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin habe der Regierungsrat die relevanten Aspekte ermittelt, gewürdigt und gegeneinander abgewogen. Von einer offensichtlichen Fehlgewichtung der Interessen und damit einer Ermessensüberschreitung bzw. Rechtsverletzung könne keine Rede sein. Im Übrigen werde auf den ausführlich begründeten Beschwerdeentscheid des Regierungsrats vom 12. Mai 2020 verwiesen.

E. Am 18. August 2020 reichte das Baudepartement der Stadt Zug namens des Stadtrats von Zug seine Vernehmlassung ein und beantragte, die Beschwerde vom 15. Juni 2020 sei abzuweisen; unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführerin. Zur Begründung wurde vorgebracht, zum ISOS-Objekt XXII (uneinheitlich bzw. neu erbauter Teil des Letzi- und des Hertiquartiers) sei lediglich das Erhaltungsziel b, Erhalten der wesentlichen Eigenschaften für die Beziehung zu Ortsteilen, definiert. Die von Baumreihen betonte Haupteerschliessungsachse zum Hertiquartier sei im ISOS lediglich als Hinweis eingetragen. Das Fällen von vier bzw. fünf Platanen könne nicht als Beeinträchtigung oder gar als erhebliche Beeinträchtigung eines inventarisierten Objekts betrachtet werden. Insgesamt blieben mit der vom GGR festgesetzten Variante die wesentlichen Vorteile gegenüber der Einzelbauweise gewahrt. Die nicht umstrittene Erschliessung der öffentlich zugänglichen Nutzung erfolge über die Allmendstrasse mit mehr oder weniger gleichen Einfahrwinkeln in die Allmendstrasse wie die Wegfahrt der privaten bzw. halbprivaten Nutzung. Auch hier gehe die Einfahrt zulasten von Freiflächen. Das Richtprojekt sehe Ersatzpflanzungen vor, welche im Baubewilligungsverfahren auf Aspekte der Verkehrssicherheit überprüft würden. Der qualitätsvolle Aussenraum werde auch mit neuen Baumpflanzungen auf dem Areal sichergestellt. Eine orthogonale Einfahrt stelle

auch städtebaulich kein zwingendes Qualitätsmerkmal dar. Es scheine nicht einsichtig, die Adressierung der neuen Bauten vom Zu- und Wegfahrwinkel der Tiefgarage abhängig zu machen. An der Sitzung der BPK vom 19. Juni 2018 sei die Verwaltung unter Mitwirkung des Büros C. _____ zum Schluss gekommen, dass die durch die BPK beantragte Erschliessung möglich sei. Die Diskussion im GGR habe eine Auseinandersetzung mit der seitens der BPK angeregten Erschliessungsvariante für private und halbprivate Nutzungen über die St.-Johannes-Strasse (Einfahrt) und die Allmendstrasse (Ausfahrt) beinhaltet. Die Erschliessung des Hertizentrums für private und halbprivate Nutzungen sei daher aufgrund des Werdegangs das Resultat einer einlässlichen politischen Auseinandersetzung. Wie bei der Zu- und Wegfahrt Allmendstrasse (ursprünglich vom GGR gewählte Lösung) sei auch bei der Variante B die Verkehrssicherheit zu gewährleisten. Der Bebauungsplan lasse den dafür erforderlichen Spielraum dem Baubewilligungsverfahren. Die Verkehrssicherheit für eine parallele Zu- und Wegfahrt sei auch für den öffentlichen Teil der Tiefgarage zu gewährleisten. Die Thematik Verkehrssicherheit bei nicht orthogonalen Zu- und Wegfahrten sei gemäss Verkehrsgutachten durchaus lösbar. Eine Ein- und Ausfahrt in der St.-Johannes-Strasse würde zudem ebenfalls mehr Fläche in Anspruch nehmen als lediglich eine Einfahrt. Mit der umstrittenen Festsetzung erfolgten die Ausfahrten für die privaten und halbprivaten Nutzungen ab der Tiefgarage über die Allmendstrasse im nördlichen Bereich. Dies führe grundsätzlich zu einer Entlastung des Knotens Allmendstrasse/St.-Johannes-Strasse. Die Verkehrsführung über St.-Johannes-Strasse und Allmendstrasse sei aus verkehrstechnischer Sicht zulässig. Optimierungen der Verkehrssicherheit könnten im Baubewilligungsverfahren verfügt werden. Streitgegenständlich sei eine Sondernutzungsplanung. Auch die Sondernutzungsplanung Hertizentrum biete einerseits Vorzüge für die Öffentlichkeit, jedoch aufgrund einer grösseren Baudichte auch (finanzielle) Vorteile für die Bauherrschaft. Der Gesetzgebungsprozess habe in aller Regel die finanziellen Interessen der Grundeigentümer nicht an erster Stelle im Auge. Soweit monetär relevante Einschränkungen wie Grünflächen, aufwendigere Anschlussbauwerke etc. durch den Gesetzgeber festgesetzt würden, bestehe eine gewisse Sozialpflichtigkeit des Grundeigentums, welche aber durch die Mehrnutzung wettgemacht werde. Die Wegfahrt der privaten Einstellhalle in die Allmendstrasse erfolge, um Schleichverkehr auf der St.-Johannes-Strasse zu unterbinden. Mit dem gewählten Zufahrtregime der privaten Tiefgarage werde der resultierende Verkehr verringert, was als Vorteil für den Verkehrsfluss und eine Entlastung des Knotenpunktes Allmendstrasse/St.-Johannes-Strasse gewertet werden könne. Zwar könnten Blendwirkungen durch Fahrzeugscheinwerfer bei einem bescheidenen Mehrverkehrsaufkommen kaum die

Grundlage für einen Variantenentscheid bilden, zumal bestehende Ausfahrten ebenfalls orthogonal in die St.-Johannes-Strasse mündeten. Soweit die gewählte Erschliessungsvariante übergeordnetem Recht aber entspreche, müsse im Sinne des Planungsermessens nicht zwingend die beste Variante gewählt werden. Der politische Prozess ergebe oft Lösungen, welche als auf Partikularinteressen zugeschnitten erschienen. Das könne beispielsweise mit der politischen Zusammensetzung des Parlaments oder der Überzeugungskraft von Voten zusammenhängen. Es sei im Ergebnis festzuhalten, dass der GGR sich für die hier umstrittene Variante entschieden habe und das Verwaltungsgericht Ermessensentscheide nur bei Rechtsverletzungen korrigieren könne. Eine Rechtsverletzung liege indes nicht vor. Die Abwägung darüber, welche Erschliessungsvariante im vorliegenden Fall die beste sei, erschöpfe sich weitgehend in den Vor- und Nachteilen der einzelnen Varianten. Auf die umfassende Interessenabwägung über den gesamten Perimeter habe die Tiefgaragenererschliessung der privaten und halbprivaten Nutzungen erst dann einen entscheidenden Einfluss, wenn eine der Varianten die Sondernutzungsplanung insgesamt als unzulässig erscheinen lassen würde. Die Adressierung im architektonischen Sinne meine in erster Linie die Orientierung von Gebäuden. Dies hänge – insbesondere bei einem Bebauungsplan – nicht in erster Linie vom Regime der Tiefgarage ab. Der Wegfall der Parkflächen sei in erster Linie ein finanzieller Nachteil der Grundeigentümerschaft. Aus Sicht der Umweltverträglichkeit sei eine Reduktion von Parkflächen grundsätzlich ein Vorteil, da er zur Reduktion des Verkehrsaufkommens beitragen könne. Die Organisation des Verkehrsregimes bei Grossanlässen könne für die Bewilligung von Bebauungsplänen ebenfalls keine entscheidende Rolle spielen.

Paragraf 39 Abs. 4 PBG handle in erster Linie von der Behandlung der Einwendungen und der kantonalen Vorprüfung durch die kommunale Legislative im Rahmen von Planungsgeschäften und beinhalte nicht die Regelung des politischen Prozesses in der Stadt Zug. In der politischen Beratung seien folgende Varianten einlässlich diskutiert worden:

- Ein- und Ausfahrt St.-Johannes-Strasse (B)
- Ein- und Ausfahrt Allmendstrasse
- Einfahrt St.-Johannes-Strasse, Ausfahrt Allmendstrasse (C)

Gemäss dem Ergebnis der ersten Lesung im GGR hätte im Bereich der Allmendstrasse sowohl ein Ein- als auch ein Ausfahrtbauwerk erstellt werden müssen. Diese beiden

Anschlussbauwerke hätten aufgrund der Verkehrsführung einen ähnlich grossen Verlust an Frei- bzw. Grünflächen zur Folge gehabt. Auf eine vollständige, neue Interessenabwägung über das gesamte Areal habe im Zusammenhang mit der von der PBK für die zweite Lesung vorgeschlagenen Variante (Variante C) verzichtet werden können, zumal mit der Einfahrt über die St.-Johannes-Strasse gegenüber dem Ergebnis der ersten Lesung kein wesentlich grösserer Landverschleiss bzw. keine wesentlich grössere Reduktion der Grünflächen auszumachen sei und jede Variante grundsätzlich Vor- und Nachteile habe. Eine Verletzung höherrangigen Rechts sei bei keiner der Varianten auszumachen. Dass politische Interessen in den Planungsentscheid einflüssen, sei nicht weiter zu beanstanden und ändere dessen Charakter als Ermessensentscheid der Planungsbehörde nicht. Dass planerische Entscheide auch eine politische Dimension hätten, sei anerkannt. Abgesehen von den Kantonen Freiburg und Solothurn sei der Erlass von Nutzungsplänen Sache des kommunalen Gesetzgebers. In diesem Zusammenhang sei zu erwähnen, dass die festgesetzte Variante der Richtplanung nicht widerspreche. Diese lasse einen politischen Spielraum.

Gemäss Art. 2 Abs. 3 RPG achteten die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden darauf, den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum zu lassen. Dabei handle es sich um eine Kognitionsregel an die Adresse von Genehmigungs- und Beschwerdebehörden, auch wenn sie sich wörtlich nur an die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden richte. Angemessenheit bedeute "die den Umständen angepasste Lösung im rechtlich nicht normierten Handlungsspielraum". Die Prüfung der mit den Planungsaufgaben betrauten Behörde habe sich gemäss Art. 2 Abs. 3 RPG auf die Frage zu beschränken, ob überhaupt eine angemessene Lösung getroffen worden sei; die Wahl unter mehreren zur Verfügung stehenden angemessenen Vorkehrungen solle der nachgeordneten Behörde – im vorliegenden Fall also dem GGR – überlassen bleiben. Immerhin habe die Prüfung doch so weit auszugreifen, dass die Berücksichtigung der vom Kanton zu wahren, überkommunalen Interessen gewährleistet bleibe. Im vorliegenden Fall sei nicht ersichtlich, dass die gewählte Variante von den anderen Varianten in erheblichem Masse abfalle. Auch widerspreche sie keinen übergeordneten Vorschriften oder politischen Vorgaben. Weiter sei nicht zu beanstanden, wenn der Regierungsrat mit der gewählten Erschliessungsvariante die übergeordneten Interessen des Kantons zu Recht als nicht tangiert erachte.

Der Variantenentscheid sei aus raumplanerischer Sicht gemessen am gesamten Bebauungsplan von untergeordneter Bedeutung. Reduziert auf das Tiefgaragenregime im

nördlichen Bereich bekämen die städtebauliche Qualität, die Qualität der Baumreihe entlang der Allmendstrasse, die Aufenthaltsqualität im Aussenraum, die strassenräumliche Gestaltung, die stadtklimatischen Auswirkungen sowie die Adressierung der Überbauung insofern ein zu grosses Gewicht, als auf den gesamten Bebauungsplan kein Bezug genommen werde. Der Regierungsrat habe zu Recht entschieden, dass im Rahmen des Bebauungsplans Hertzentrum mehrere Erschliessungsvarianten denkbar seien.

Ein Verstoss gegen die Eigentumsgarantie liege nicht vor. Die zu einem bestimmten Zeitpunkt geltenden Festlegungen des Eigentumsinhalts könnten – wie alles Recht – geändert werden. Entsprechendes sei mit der Festsetzung des Bebauungsplans Hertzentrum geschehen. Es wäre auch nicht statthaft, im Rahmen eines Bebauungsplans die Vorzüge für die Öffentlichkeit als belastende Elemente auf dem Rechtsmittelweg zugunsten der Grundeigentümerschaft aus dem Bebauungsplan herauszulösen.

F. Am 17. September 2020 reichte die Beschwerdeführerin eine Replik ein. Auf die Ausführungen darin ist – soweit erforderlich – in den Erwägungen einzugehen.

G. Am 8. bzw. 12. Oktober 2020 teilten das Baudepartement der Stadt Zug und die Baudirektion des Kantons Zug mit, sie verzichteten auf die Einreichung einer Duplik.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1.

1.1 Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; BGS 162.1) ist gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrates die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausschliesst. Ein solcher Ausschluss liegt hier nicht vor. Mit der vorliegenden Beschwerde werden sowohl der Beschwerdeentscheid als auch der Genehmigungsentscheid des Regierungsrates des Kantons Zug, beide vom 12. Mai 2020, angefochten. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wurde fristgerecht eingereicht und entspricht den formellen Anforderungen. Die Beschwerdeführerin ist von den angefochtenen Entscheiden besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung der Entscheide der Vorinstanz. Die Beschwerdeführerin war bereits Beschwerdeführerin

im Verfahren vor dem Regierungsrat. Ihre Beschwerdelegitimation ist somit gegeben, und auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.2 Sind Verwaltungsentscheide des Regierungsrats Beschwerdegegenstand, wie vorliegend, so können mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss § 63 Abs. 1 Ziff. 1–5 VRG nur Rechtsverletzungen gerügt werden. Dies gilt vorliegend uneingeschränkt aufgrund der bereits von der Vorinstanz wahrgenommenen vollen Überprüfung im Sinne von Art. 33 Abs. 3 lit. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700). Eine Ermessensüberprüfung ist dem Gericht dagegen verwehrt (§ 63 Abs. 3 VRG e contrario).

2. Die Revision vom 22. Februar 2018 des Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 (PBG; BGS 721.11) sowie die Totalrevision der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (V PBG; BGS 721.111) vom 20. November 2018 sind per 1. Januar 2019 in Kraft getreten. Der vorliegend zu beurteilende Bebauungsplan Hertizentrum, Plan Nr. 7507, wurde am 20. November 2018 beschlossen. Übergangsrechtlich gelangt daher die Bestimmung von § 71a Abs. 1 lit. b PBG zur Anwendung, wonach das bisherige Recht auf Baugesuche und Sondernutzungspläne in denjenigen Gemeinden Anwendung findet, welche ihre Zonenpläne und Bauvorschriften noch nicht an die sich an der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB; BGS 721.7) orientierenden Baubegriffe und Messweisen angepasst haben. Da die Stadt Zug ihren Zonenplan und die Bauvorschriften noch nicht an die sich an der IVHB orientierenden Baubegriffe und Messweisen angepasst hat, kommt das bisherige Recht, nämlich das PBG mit Stand vom 1. Januar 2018 (aPBG) und die V PBG vom 16. November 1999 mit Stand vom 1. Juli 2012 (aV PBG), zur Anwendung.

3.

3.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, bei der Nutzungs- und Sondernutzungsplanung stehe der Gemeinde ein Planungsermessen zu (Art. 2 Abs. 3 RPG; für das kantonale Genehmigungsverfahren § 42 Abs. 1 PBG). Im vorliegenden Fall sei das Planungsermessen auf Stufe Gemeinde (Stadt Zug) schon aus folgenden prinzipiellen Erwägungen nicht korrekt ausgeübt worden: Es sei festzuhalten, dass die kommunale Nutzungsplanung und Sondernutzungsplanung in erster Linie eine kommunale Exekutivaufgabe sei (§ 39 Abs. 1 und 2 PBG). Das Legislativorgan, d.h. die Gemeindeversammlung oder in der Stadt Zug zunächst der Grosse Gemeinderat, habe gemäss kantonalem Planungsrecht zwar eine mächtige, aber auch eine beschränkte

Befugnis, es "stimme über die Anträge des Gemeinderats" ab (§ 39 Abs. 4 PBG). Dass die kommunalen Legislativorgane selbst – und namentlich in Einzelfragen wie Erschliessungsvarianten in Bebauungsplänen – aktive (Sonder-)Nutzungsplanung betrieben, widerspreche der Zuständigkeitsordnung von § 39 PBG und sei auch gar nicht sachgerecht möglich. Im vorliegenden Fall habe die städtische Exekutive rund 15 Erschliessungsvarianten – mit Unterstützung von Fachpersonen – geprüft und evaluiert. Dabei habe sie die Variante St.-Johannes-Strasse (B) als Bestvariante erkannt und raumplanerisch umfassend begründet. Die umfassende städtische Interessenabwägung (der Exekutive) sei im vorliegenden Fall als massgebende Ermessensausübung zu qualifizieren, da alleine sie umfassend und insbesondere gemäss § 39 PBG zuständigkeitskonform gewesen sei. Die "Kompromisslösung" der Variante Allmendstrasse (C) könne hingegen aufgrund des Gesagten nicht als eine auf einer umfassenden und zuständigkeitskonformen planungsrechtlichen Interessenabwägung basierend qualifiziert werden, weshalb diesbezüglich auch kein Ermessensspielraum der Gemeinde im Sinne von Art. 2 Abs. 3 RPG oder § 42 Abs. 1 PBG vorliege, welchen der Regierungsrat hätte wahren müssen. Bereits indem der Regierungsrat nicht erkannt oder zumindest nicht berücksichtigt habe, dass es sich beim Entscheid des GGR um einen politischen Kompromiss, nicht aber um eine sachliche raumplanerische Interessenabwägung gehandelt habe, der Regierungsrat der Stadt Zug im konkreten Fall aber dennoch die Ausübung eines Planungsermessens zugestanden habe, habe der Regierungsrat sein Ermessen rechtsfehlerhaft ausgeübt.

3.2 Nutzungspläne, zu denen auch Bebauungspläne gehören, bedürfen der Genehmigung durch den Regierungsrat. Er prüft die gemeindlichen Bauvorschriften und Pläne auf ihre Übereinstimmung mit dem eidgenössischen und kantonalen Recht, insbesondere mit dem Planungs- und Baugesetz und dem vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplan. Der Ermessensspielraum der Gemeinden muss gewahrt bleiben (§ 42 Abs. 1 aPBG). Erst mit der Genehmigung durch die kantonale Behörde werden die Nutzungspläne verbindlich (Art. 26 Abs. 3 RPG).

3.3 In Anwendung von Art. 26 und 33 RPG hat die Genehmigungs- und Beschwerdeinstanz auch zu klären, ob die umstrittene Nutzungsplanung zweckmässig ist. Von einer Zweckmässigkeitskontrolle spricht man, wenn die Genehmigungsbehörde eine Nutzungsplanung daraufhin überprüft, ob sie mit den übergeordneten öffentlichen Interessen vereinbar ist. Einer kommunalen Planung darf die Genehmigung verweigert werden, wenn sie die Erfüllung der dem Kanton obliegenden öffentlichen Aufgaben in

unzumutbarer Weise behindern würde, wenn sie sich aufgrund überkommener Interessen als nicht haltbar (unzweckmässig) erweist oder wenn sie begleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung nicht entspricht oder unzureichend Rechnung trägt (BGE 110 Ia 51 E. 3; 112 Ia 268 E. 2c). Das bedeutet, dass ein Plan nicht nur unzweckmässig ist, wenn dessen Anordnungen unter sachlichen Gesichtspunkten unhaltbar ist. Die von der Planungsbehörde getroffene Wahl unter mehreren zweckmässigen Lösungen bedarf dann einer Korrektur, wenn sie gegenüber einer anderen zweckmässigen Lösung in erheblicher Weise abfällt (BGE 111 Ia 134 E. 6 f.). Die Zweckdienlichkeit von Planungsmassnahmen ist ein Aspekt des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes und daher eine Frage der Rechtmässigkeit (BGE 112 Ia 65 E. 5c).

3.4 Im Rechtsmittelverfahren gegen Bebauungspläne (Sondernutzungspläne) muss die Rechtsmittelinstanz namentlich prüfen, ob der Plan auf einer umfassenden Interessenabwägung beruht (Waldmann/Hänni, in: Handkommentar Raumplanungsgesetz, 2006, Art. 33 N 66, mit Verweis auf BGE 114 Ia 247 ff.). Insbesondere bei Sondernutzungsplänen sind sämtliche raumplanerischen und umweltrechtlichen Fragen im weiteren Sinne, d.h. einschliesslich Naturschutz-, Gewässerschutz- und Fischereibelange, gemeinsam zu prüfen und widerstreitende Interessen umfassend gegeneinander abzuwägen (Waldmann/Hänni, a.a.O.).

3.5 Sollen gemeindliche Bauvorschriften, Zonen- oder Bebauungspläne erlassen, geändert oder aufgehoben werden, lässt der Gemeinderat seinen Entwurf von der Baudirektion vorprüfen. Die Vorprüfung ist innerhalb von 3 Monaten vorzunehmen (§ 39 Abs. 1 aPBG). Nach der Vorprüfung legt der Gemeinderat den bereinigten Entwurf während 30 Tagen öffentlich auf. Die Auflage ist im Amtsblatt zweimal anzuzeigen (§ 39 Abs. 2 aPBG). Während der Auflagefrist können beim Gemeinderat schriftlich Einwendungen erhoben werden. Die Berechtigung dazu ist nicht beschränkt (§ 39 Abs. 3 aPBG). Gemäss § 39 Abs. 4 aPBG stimmt die Gemeinde nach Ablauf der Auflagefrist über die Anträge des Gemeinderates in Kenntnis der Einwendungen und der Vorbehalte der Baudirektion ab. Mit der Abstimmung sind die Einwendungen erledigt.

In der Stadt Zug entscheidet der Grosse Gemeinderat über die Anträge des Stadtrats (§ 21 Abs. 1 i.V.m. 27 Abs. 2 lit. i der Gemeindeordnung der Stadt Zug [GO]). In Planungs- und Bausachen berät die Bau- und Planungskommission alle Geschäfte vor und unterbreitet dem Grossen Gemeinderat ebenfalls Bericht und Antrag (§ 19 GO i.V.m. § 14

Abs. 1 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderats der Stadt Zug [Geschäftsordnung, GSO]). Die Kommissionen können Sachverständige und im Einverständnis mit dem Stadtrat Mitarbeitende der Stadtverwaltung beiziehen (§ 21 Abs. 3 GO und § 18 Abs. 2 GSO).

3.6 Aus der gesetzlichen Zuständigkeitsregelung folgt, dass (ordentliche) Bebauungspläne wie der vorliegend umstrittene im Kanton Zug in einem Planungsverfahren vom gleichen Organ beschlossen werden, welches auch für den Erlass der gemeindlichen Bauvorschriften zuständig ist (grundsätzlich Gemeindeversammlung, Grosser Gemeinderat in der Stadt Zug oder Urnenabstimmung durch die Stimmberechtigten der betreffenden Gemeinde). In der Stadt Zug ist das somit nicht der Stadtrat, der nur – aber immerhin – einen Entwurf auszuarbeiten hat (siehe § 39 Abs. 1 und 2 PBG), sondern der Grosse Gemeinderat bzw. schlussendlich das Stimmvolk. Im vorliegenden Fall wurde das Planungsverfahren nach der in § 39 PBG enthaltenen Zuständigkeitsordnung durchgeführt. Es ist dem Regierungsrat zuzustimmen, dass sich die BPK und der GGR dabei umfassend mit dem Bebauungsplan, den Erschliessungsvarianten und den in diesem Zusammenhang gestellten Anträgen befasst und die involvierten Interessen gegeneinander abgewogen haben. Die verschiedenen Varianten für die Einfahrt sowie die Ausfahrt zu und von der Tiefgarage Nord wurden in der politischen Beratung einlässlich diskutiert. Diesbezüglich kann auf die ausführliche Darlegung in E. 2b ff. des Regierungsratsbeschlusses sowie auf die Ausführungen des Baudepartements der Stadt Zug in seiner Vernehmlassung (S. 10 ff.) verwiesen werden. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass sich auch der Stadtrat von Zug im Rahmen der Diskussion in der BPK für die schlussendlich gewählte Variante aussprach, weil damit die Nachteile der beiden anderen Varianten eliminiert würden (Bericht und Antrag der BPK vom 27. März 2018, 22. Mai 2018 und 19. Juni 2018 für die 2. Lesung Gebietsplanung Hertzentrum im GGR, S. 6; BD-Beil. B17). Es kann dem Regierungsrat nicht vorgeworfen werden, er habe nicht erkannt bzw. nicht berücksichtigt, dass es sich beim Entscheid des GGR um einen politischen Kompromiss, nicht aber um die in der Raumplanung erforderliche sachliche raumplanerische Interessenabwägung gehandelt habe und er deshalb der Stadt Zug rechtsfehlerhaft die Ausübung eines Planungsermessens zugestanden habe. Die sachliche raumplanerische Interessenabwägung ist vielmehr auch im GGR erfolgt und gar nicht frei von politischen Erwägungen möglich. Denn Planung ist an sich ein politischer Prozess und es geht darum, den Planungsprozess den Anforderungen des demokratischen Rechtsstaates anzupassen (BGE 111 Ia 164 E. 2d). So besteht bei der kommunalen Nutzungsplanung ein beträchtlicher Ermessensspielraum,

der seiner Natur nach politisch ist und sich gerade nicht in technischer Subsumtion erschöpft (vgl. zu dieser jedenfalls in casu überzeugenden Einschätzung Hansjörg Seiler, Verwaltungsakt – Begründungspflicht – Verwaltungsreferendum, Einbürgerungen usw. zwischen Rechtstheorie und Demokratie, in: *Mélanges en l'honneur de Pierre Moor, Théorie du droit – Droit administratif – Organisation du territoire*, 2005, S. 529). Auch die gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung grundsätzlich zulässige sog. Planungsinitiative gründet gerade auf dieser Prämisse, dass die hierfür zuständige Gemeindelegislative, der in der Raumplanung in den allermeisten Kantonen eine zentrale Rolle zukommt, über ein gewisses Ermessen in dieser Frage verfügt (vgl. Corsin Bisaz, Die Planungsinitiative auf Änderung kommunaler Nutzungspläne, jusletter vom 3. Oktober 2016, Rz. 5 und 6).

Im Weiteren ist zu den entsprechenden Vorbringen der Beschwerdeführerin festzustellen, dass in der Stadt Zug zwar der Stadtrat sowohl als planende Behörde (§ 39 Abs. 1 PBG) wie als antragstellende Behörde (Abs. 4; an den Grossen Gemeinderat) fungiert. Die Auslegung von § 39 PBG ergibt aber gleichzeitig, dass im Gegensatz zum Erlass von gemeindlichen Richtplänen (§ 37 PBG) und gemeindlichen Quartiergestaltungsplänen (§ 37a PBG) für den Erlass von gemeindlichen Zonen- und ordentlichen Bebauungsplänen nicht der Gemeinderat, sondern die Gemeindelegislative zuständig ist. Im Grossen Gemeinderat sind aber grundsätzlich beliebige Änderungsanträge zulässig, soweit im Planungsverfahren nicht das rechtliche Gehör betroffener Grundeigentümer verletzt wird (vgl. dazu grundsätzlich BGE 111 Ia 164 E. 2b).

Die entsprechende Rüge erweist sich somit als unbegründet.

4.

4.1 Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, das Vorbringen des Regierungsrats, dass die kommunale Planungsbehörde eine zweckmässige Lösung gewählt habe, greife zu kurz (vgl. Entscheid Regierungsrat E. 3a, S. 10). Vielmehr sei einerseits zu prüfen, ob die gewählte Lösung überhaupt zweckmässig sei, andererseits aber auch, ob sie ebenso zweckmässig sei wie eine andere mögliche Lösung. Sei eine andere Lösung aber nach Massgabe einer sachlichen raumplanerischen Interessenabwägung besser als die gewählte, die gewählte mithin nicht ebenso gut, so dürfe sich die Beschwerdebehörde nicht mit der Feststellung begnügen, die gewählte Variante sei zweckmässig und damit zulässig. Dies müsse umso mehr gelten, wenn die eine Variante gegenüber der anderen in erheblicher Weise abfalle. Die Aussage des

Regierungsrats, die beiden Varianten würden sich kaum unterscheiden (Entscheid Regierungsrat E. 3b, S. 10), sei haltlos. Die beiden Varianten unterschieden sich in fast allen raumplanerisch relevanten Interessen. Die Erschliessungsvariante St.-Johannes-Strasse (B) sei nicht eine ebenso zweckmässige Variante wie die Variante Allmendstrasse (C), sondern die Variante Allmendstrasse sei angesichts ihrer Defizite schon gar nicht zweckmässig und falle gegenüber der Variante St.-Johannes-Strasse jedenfalls erheblich ab. Die Summe der Vorteile der Variante B führe zur Einschätzung der Variante C als nicht zweckmässig, mindestens aber als gegenüber der Variante B erheblich abfallend. Dies führe zum Ergebnis, dass aufgrund einer sachgemässen raumplanerischen Interessenabwägung die Variante Allmendstrasse (C) abzulehnen und die Variante St.-Johannes-Strasse (B) gutzuheissen sei.

4.2 Zunächst ist der Beschwerdeführerin zu widersprechen, falls sie allenfalls geltend macht, der Regierungsrat habe die Verwaltungsbeschwerde allein deshalb abgewiesen, weil er festgestellt habe, dass die kommunale Planungsbehörde eine zweckmässige Lösung getroffen habe bzw. der Regierungsrat sich mit der Feststellung begnügt habe, die gewählte Variante sei zweckmässig und damit zulässig. Zwar hat der Regierungsrat in E. 3a seines Beschlusses Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Art. 33 N 67, zitiert, wonach der Nachweis, dass sich der Planungsträger für eine zweckmässige Lösung entschieden habe, genügen müsse, und zwar selbst dann, wenn weitere, ebenso zweckmässige Lösungen möglich wären. Dies erfolgte jedoch lediglich im Zusammenhang mit dem ebenfalls von Waldmann/Hänni in der gleichen Zitatstelle gemachten Hinweis, dass Art. 2 Abs. 3 RPG eine gewisse Zurückhaltung gebietet und die Genehmigungs- bzw. Beschwerdeinstanz nicht die obere Planungsbehörde ist und ihr Ermessen nicht an die Stelle des Ermessens des unteren Planungsträgers setzen darf. Die vom Regierungsrat vorgenommene Interessenabwägung brachte diesen zur Erkenntnis, dass die vom GGR am 20. November 2018 beschlossene Erschliessungsvariante zweckmässig sei. Die beiden Erschliessungsvarianten, Variante C und die Variante mit der Ein- und Ausfahrt bei der St.-Johannes-Strasse, Variante St.-Johannes-Strasse (B), seien zwar unterschiedlich, aber als gleichwertige Alternativen zu beurteilen. Entscheidend für die Abweisung der Beschwerde war dann aber die Feststellung des Regierungsrats, dass die Erschliessungsvariante Allmendstrasse (C) nicht in eklatanter Weise abfalle und auch nicht als unhaltbar zu qualifizieren sei. Damit hat der Regierungsrat die erforderliche Zweckmässigkeitskontrolle durchgeführt, wie sie vorangehend in E. 3.3 beschrieben ist.

4.3

4.3.1 Die Beschwerdeführerin wirft dem Regierungsrat eine fehlerhafte raumplanerische Interessenabwägung vor, was im Allgemeinen als Rechtsverletzung zu qualifizieren sei. Als Rechtsverletzung sei namentlich auch zu qualifizieren:

- das Ermittlungsdefizit und der Ermittlungsüberschuss (nicht alle erheblichen Belange wurden in die Abwägung eingestellt, oder es wurden im Gegenteil auch unerhebliche Gesichtspunkte beigezogen);
- die Fehlbeurteilung (Interessen wurden in einer Weise beurteilt, die der Wünschbarkeit ihrer Auswirkungen widerspricht);
- das Abwägungsmissverhältnis (die abzuwägenden Interessen wurden in einer Weise abgewogen, die zu ihrer an sich zutreffenden Beurteilung ausser Verhältnis stehen).

Des Weiteren liege eine Rechtsverletzung vor, wenn ein Eingriff in die Eigentumsgarantie nicht auf einem genügenden öffentlichen Interesse beruhe oder unverhältnismässig sei.

Der Regierungsrat habe den rechtserheblichen Sachverhalt in folgenden Punkten unrichtig oder ungenügend festgestellt: 1. habe der Wegfall von 10 Parkplätzen nichts mit dem einst geplanten Kreisel zu tun, sondern die 10 Parkplätze fielen nur bei der Variante Allmendstrasse (C) und nur deshalb weg, weil bei dieser an der Allmendstrasse ein zusätzliches Rampenbauwerk zu erstellen sei. 2. bestünden nicht nur entlang der St.-Johannes-Strasse Wohnnutzungen, sondern auch entlang der Allmendstrasse. Offenbar habe der Regierungsrat übersehen, dass es heute schon Wohnnutzungen (im Scheibnhaus und – etwas von der Strasse abgerückt – im heutigen Hertizentrum) gebe und im Bebauungsplan Hertizentrum zusätzliche umfangreiche künftige Wohnnutzungen entlang der Allmendstrasse vorgesehen seien. 3. könnten die im Bebauungsplan Hertizentrum vorgesehenen Nutzungen nicht in vollem Umfang kommerzialisiert werden. So seien in einem nicht geringen Umfang verpflichtend preisgünstige Wohnungen vorgesehen. Der Regierungsrat habe dies in seiner Entscheidung nicht berücksichtigt, sondern suggeriert, der Planungsmehrwert sei so hoch, dass Mehrkosten von Fr. 1 Mio. nicht ins Gewicht fielen.

Der Regierungsrat habe folgenden raumplanerischen Interessen bei der Interessenabwägung zu viel Gewicht eingeräumt:

- dem Mehrverkehr auf der St.-Johannes-Strasse;

- der Blendwirkung bei Ausfahrten aus der Tiefgarage Nord zu Wohnbauten an der St.-Johannes-Strasse.

Der Regierungsrat habe folgenden raumplanerischen Interessen bei der Interessenabwägung zu wenig Gewicht eingeräumt:

- der Verkehrssicherheit;
- der städtebaulichen Qualität der Baumreihe entlang der Allmendstrasse;
- der Aufenthaltsqualität im Aussenraum, der strassenräumlichen Gestaltung, den stadtklimatischen Auswirkungen, der Adressierung der Überbauung sowie der Erschliessung bei Grossanlässen;
- dem Anliegen der Grundeigentümerin nach einer wirtschaftlichen Bauweise.

Allein diese nicht sachlich begründeten Über- bzw. Untergewichtungen von raumplanerischen Interessen stellten eine Rechtsverletzung durch den Regierungsrat dar, welche eine Neuentscheidung in der Sache bzw. Rückweisung an den Regierungsrat zur Neubeurteilung mit sachgerechter Gewichtung erheischten.

Der Regierungsrat habe zu Unrecht die beiden Varianten gleichgesetzt. Die beiden Varianten würden sich in fast allen raumplanerisch relevanten Interessen unterscheiden.

Überdies stelle die Variante Allmendstrasse (C) zumindest insofern einen belastenden Eingriff in die Eigentumsgarantie dar, als dass die Grundeigentümerin in der Wahl der Erschliessung nicht frei sei, sondern gezwungen werden solle, eine Erschliessungsvariante zu realisieren, welche rund Fr. 1 Mio. Mehrkosten und den Wegfall von rund 10 Parkplätzen verursache. Dieser Eingriff sei unverhältnismässig.

4.3.2 Nachfolgend ist daher zu prüfen, ob die diesbezüglichen Rügen der Beschwerdeführerin berechtigt sind oder nicht. Als Erstes wird dabei auf die von der Beschwerdeführerin behauptete ungenügende Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts eingegangen. Anschliessend wird geprüft, ob der Regierungsrat bei der von ihm vorgenommenen raumplanerischen Interessenabwägung Recht verletzt hat oder nicht.

4.3.3 In ihrer Verwaltungsbeschwerde hatte die Beschwerdeführerin vorgebracht, die Erstellung der zusätzlichen Rampe Allmendstrasse bei der Variante BPK bewirke den

Wegfall von rund 10 Parkfeldern; dies aufgrund der neuen Zu- und Wegfahrtsituation. In seinem Beschwerdeentscheid vom 12. Mai 2020 führte der Regierungsrat in E. 3ff dazu aus, es sei nicht klar, worauf sich die Beschwerdeführerin damit beziehe. Jedenfalls hätten mit der Erschliessungsvariante Stand 1. Lesung vom 12. Dezember 2017 beim neuen Kreisel zwölf Parkfelder entlang der Allmendstrasse aufgehoben werden müssen (Bericht und Antrag des Stadtrats vom 13. März 2018, S. 5). Mit der Variante C vom 20. November 2018 sei der Kreisel nicht mehr erforderlich und entsprechend fielen auch die zwölf Parkplätze nicht weg. Die Beschwerdeführerin macht in ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde geltend, der Wegfall dieser Parkplätze habe nichts mit dem ursprünglich diskutierten Kreisel zu tun, welcher ja sowohl bei der Variante B als auch der Variante C nicht erstellt werde. Der Regierungsrat habe den Wegfall von 10 Parkplätzen bei der Variante "Allmendstrasse" (C) zu Unrecht nicht in die raumplanerische Interessenabwägung einbezogen.

Der Beschwerdeführerin ist zuzustimmen, dass der Wegfall der 10 Parkplätze (im Parkhaus Nord wegen des zusätzlich zu erstellenden Rampenbauwerks) bei der Variante Allmendstrasse (C) nichts mit dem ursprünglich diskutierten Kreisel (bei Ein- und Ausfahrt Allmendstrasse) zu tun hat, da bei beiden noch in Frage stehenden Varianten (B und C) kein Kreisel zu erstellen ist. Es ist daher festzustellen, dass der Beschwerdeführerin mit der Variante C unter dem Strich tatsächlich rund 10 Parkfelder verloren gehen, welche nicht kompensiert werden. Dabei handelt es sich aber in erster Linie um einen finanziellen Nachteil für die Grundeigentümerin bzw. Beschwerdeführerin. Planungsgrundsätze des RPG bzw. öffentliche Interessen auf dem Gebiet der Raumplanung werden davon nicht betroffen. Der Wegfall der 10 Parkplätze wird daher weiter unten, wenn es darum geht zu beurteilen, ob allenfalls eine Verletzung der Eigentumsgarantie vorliegt und/oder die raumplanerische Interessenabwägung rechtsverletzend erfolgte, zu thematisieren sein.

4.3.4 In seinem Beschwerdeentscheid vom 12. Mai 2020 führte der Regierungsrat in E. 3aa im Zusammenhang mit dem auf der St.-Johannes-Strasse und/oder der Allmendstrasse zu erwartenden Mehrverkehr u.a. aus, auf der östlichen Seite der Allmendstrasse befänden sich Parkplätze und die Sportanlagen inkl. Bossard-Arena, die weniger empfindlich seien auf Mehrverkehr als die Wohnnutzungen entlang der St.-Johannes-Strasse und der Letzistrasse. Die Erschliessung der Tiefgarage Süd für die Kunden und öffentlichen Nutzungen erfolge ebenfalls über die Allmendstrasse. Die Beschwerdeführerin macht auch diesbezüglich eine ungenügende Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts geltend, weil nicht nur entlang der St.-Johannes-Strasse

Wohnnutzungen bestünden, sondern auch entlang der Allmendstrasse. Offenbar habe der Regierungsrat, so die Beschwerdeführerin, übersehen, dass heute schon Wohnnutzungen (im Scheibenhaus und – etwas von der Strasse abgerückt – im heutigen Hertizentrum) bestünden und im Bebauungsplan Hertizentrum zusätzliche umfangreiche künftige Wohnnutzungen entlang der Allmendstrasse vorgesehen seien. Der Verkehr, welcher den Anwohnern der St.-Johannes-Strasse nicht zugemutet werden solle, solle offenbar (nur) den heutigen und zukünftigen Anwohnern der Allmendstrasse zugemutet werden.

Dazu ist Folgendes zu erwägen: Erstens räumt auch die Beschwerdeführerin ein, dass die Sportanlagen und Parkplätze entlang der Allmendstrasse weniger lärmempfindlich sind als die Wohnbauten an der St.-Johannes-Strasse. Und zweitens ist ohne weiteres davon auszugehen, dass die Mehrzahl der Autofahrten zu und vom Hertizentrum über den Kreisel General-Guisan-Strasse/Allmendstrasse erfolgt, und zwar sowohl bereits heute wie auch nach der Umsetzung des vorliegenden Bebauungsplans, womit sowieso die Mehrzahl der Fahrzeuge das Scheibenhaus sowie die übrigen bestehenden und zukünftigen Wohnungen im südlichen Teil der Allmendstrasse passiert, ob nun an der St.-Johannes-Strasse sowohl die Ein- und Ausfahrt oder nur die Einfahrt in die Tiefgarage Nord erfolgt. Wenn nun gemäss der vom GGR gewählten Variante C in die Tiefgarage Nord nur ein- und nicht ausgefahren wird, hat dies für die Bewohnerinnen und Bewohner der St.-Johannes-Strasse durchaus eine Lärmreduktion zur Folge, während sich für die Bewohnerinnen und Bewohner des südlichen Teils der Allmendstrasse nichts ändert, ob nun die Variante B oder die Variante C umgesetzt wird. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die neuen, gestützt auf den Bebauungsplan zu erstellenden Wohnnutzungen die lärmrechtlichen Vorschriften einhalten müssen. Diesbezüglich kann daher dem Regierungsrat keine unrichtige oder ungenügende Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts vorgeworfen werden.

4.3.5 Eine weitere unrichtige oder ungenügende Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts meint die Beschwerdeführerin darin zu sehen, dass der Regierungsrat in seinem Entscheid nicht berücksichtigt habe, dass die im Bebauungsplan Hertizentrum vorgesehenen Nutzungen nicht in vollem Umfang kommerzialisiert werden könnten, weil in einem nicht geringen Umfang verpflichtend preisgünstige Wohnungen vorgesehen seien. Vielmehr habe der Regierungsrat suggeriert, der Planungsmehrwert sei so hoch, dass Mehrkosten von Fr. 1 Mio. nicht ins Gesicht fallen würden.

Das Gericht kann auch hierin keine unrichtige oder ungenügende Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts erkennen. Vielmehr handelt es sich bei den Ausführungen der Beschwerdeführerin lediglich um ein (zusätzliches) Argument, mit dem sie auf die von ihr behauptete Unverhältnismässigkeit der für sie durch die Variante Allmendstrasse (C) gegenüber der Variante St.-Johannes-Strasse (B) entstehenden Mehrkosten aufmerksam machen will. Dies wird bei den Fragen, ob allenfalls eine Verletzung der Eigentumsgarantie vorliegt oder eine rechtsverletzende raumplanerische Interessenabwägung vorgenommen wurde, zu behandeln sein. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Beschwerdeführerin dieses Argument in ihrer Verwaltungsbeschwerde gar nicht vorgebracht hat, weshalb auch aus diesem Grund nicht ersichtlich ist, dass der Regierungsrat diesbezüglich eine unrichtige oder ungenügende Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts vorgenommen hätte.

4.3.6 Die Beschwerdeführerin bringt vor, sowohl bei der Variante Allmendstrasse (C) als auch bei der Variante St.-Johannes-Strasse (B) sei naturgemäss von einer gewissen Verkehrszunahme auszugehen. Die Zunahme verteile sich je nach Variante mehr oder weniger auf die Allmendstrasse und auf die St.-Johannes-Strasse. Auf der St.-Johannes-Strasse werde sich der Mehrverkehr aber – je nach Verkehrsführung – auf einen kleinen Teilbereich beschränken, so namentlich auf die maximal 60 m ab Eingang Tiefgarage Hertzentrum bis Einmündung der St.-Johannes-Strasse in die Allmendstrasse. In einer Gesamtbetrachtung sei der Mehrverkehr gering, und die umweltrechtlichen Vorgaben würden allorts eingehalten. Der Regierungsrat habe aus diesem Grund dem Mehrverkehr auf der St.-Johannes-Strasse zu viel Gewicht eingeräumt. Er habe zudem unkritisch die Haltung übernommen, bei der kommunalen Planung sei dem Thema Mehrverkehr auf der St.-Johannes-Strasse ein besonderes Gewicht zuerkannt worden. Begründet werde diese Aussage nicht näher, und sie werde von der Beschwerdeführerin bestritten.

Festzuhalten ist, dass auch die Beschwerdeführerin zugesteht, dass die Variante St.-Johannes-Strasse (B) mehr Verkehr auf der St.-Johannes-Strasse zur Folge hat als die Variante Allmendstrasse (C), was nur logisch ist, müssen doch diejenigen Fahrzeuge, welche die Tiefgarage Nord bei der Ausfahrt auf die Allmendstrasse verlassen, nicht auf der St.-Johannes-Strasse fahren. Dem Regierungsrat kann nicht vorgeworfen werden, er habe den auf der St.-Johannes-Strasse je nach gewählter Variante entstehenden Mehr- bzw. Minderverkehr zu hoch eingeschätzt. Er wies lediglich darauf hin, es würden unterschiedliche Standpunkte vertreten, mit wieviel Mehrverkehr auf der St.-Johannes-

Strasse zu rechnen sei. Im Bericht und Antrag der BPK vom 19. September 2017, Seite 6, sei von 57 Prozent Mehrverkehr die Rede, wenn sowohl die Ein- wie auch die Ausfahrt in das Parkhaus Nord bei der St.-Johannes-Strasse erfolge. Wie gewichtig im Planungsverfahren das Thema Mehrverkehr auf der St.-Johannes-Strasse ist, ist bei der Gesamtbeurteilung der vorgenommenen raumplanerischen Interessenabwägung zu erörtern. Zu Recht hat aber der Regierungsrat Vorteile bezüglich Verkehrsbelastung auf der St.-Johannes-Strasse bejaht, wenn die Ausfahrt aus der Tiefgarage Nord nicht auf die St.-Johannes-Strasse, sondern auf die Allmendstrasse erfolgt. Jedenfalls kann ihm nicht vorgeworfen werden, er habe die vom GGR gewählte Erschliessungsvariante vor dem Hintergrund des Themas Mehrverkehr auf der St.-Johannes-Strasse zu Unrecht als zweckmässig beurteilt.

4.3.7 Weiter macht die Beschwerdeführerin geltend, der Regierungsrat habe bei der Interessenabwägung der Blendwirkung bei Ausfahrten aus der Tiefgarage Nord zu Wohnbauten an der St.-Johannes-Strasse zu viel Gewicht beigemessen, indem er zwar die zu erwartende Blendwirkung als gering eingestuft, aber dennoch letztlich als im Rahmen der Interessenabwägung relevant anerkannt habe, ohne sich mit Massnahmen zum Blendschutz (Pflanzungen [von immergrünen Bäumen, z.B. Tannen] oder bauliche Massnahmen [bauliche Blendschutzanlagen]) auseinanderzusetzen. Zu berücksichtigen sei auch der Umstand, dass eine potentielle Blendwirkung zu Lasten von Wohnbauten gemäss Bebauungsplan auch bei der Variante Allmendstrasse (C) nicht ausgeschlossen sei.

Dazu ist Folgendes zu erwägen: Zwar hat der Regierungsrat in seinem Beschwerdeentscheid festgehalten, dass die Mehrfamilienhäuser St.-Johannes-Strasse 2–8 von der Blendwirkung nur geringfügig betroffen wären, wenn sowohl die Ein- als auch die Ausfahrt in das bzw. aus dem Parkhaus Nord von der bzw. in die St.-Johannes-Strasse erfolge. Dennoch ist offensichtlich, dass bezüglich des Blendschutzes die Variante C Vorteile hat, denn bei einer dortigen Ausfahrt befinden sich – im Gegensatz zur St.-Johannes-Strasse – vis-à-vis keine Wohnbauten. Der Regierungsrat hat deshalb zu Recht festgestellt, dass die gewählte Erschliessungsvariante C unter dem Aspekt der Blendwirkung Vorteile hat und zweckmässig ist. Wie die diesbezüglichen Vorteile gegenüber allfälligen Nachteilen der Variante Allmendstrasse (C) abzuwägen sind, wird später zu erörtern sein.

4.3.8

4.3.8.1 Gemäss der Beschwerdeführerin werde zufolge der zusätzlichen Verkehrsflächen für Motorfahrzeuge und der diffusen Fahrwegführung die Sicherheit für Fussgänger und Radfahrer bei der Variante Allmendstrasse (C) generell verschlechtert. Bei der Variante St.-Johannes-Strasse (B) hingegen entfielen diese Nachteile. Besonders nachteilig sei die Variante Allmendstrasse im Gegensatz zur Variante St.-Johannes-Strasse für Radfahrer auf dem Radstreifen der Allmendstrasse Richtung Kreisel General-Guisan-Strasse. Private Ausfahrten seien grundsätzlich senkrecht anzuordnen.

4.3.8.2 In ihren Empfehlungen zu Zufahrten und Einmündungen führt die Beratungsstelle für Unfallverhütung (BFU) Folgendes aus: "Bei Grundstückszufahrten und Einmündungen ist wichtig, dass ausreichende Sicht herrscht. Oftmals behindern aber Bepflanzungen, parkierte Fahrzeuge oder Werbetafeln die Sicht. Das stellt ein Sicherheitsrisiko dar. Senkrecht geführte Einmündungen wirken zusätzlich verkehrsberuhigend." Für die BFU sind dies in diesem Zusammenhang die wichtigsten vier Grundsätze:

- Mehr Sicht bedeutet mehr Sicherheit.
- Bei Grundstückszufahrten besonders auf die Bepflanzung achten: Wenn sie die Sicht behindert, zurückschneiden.
- Einmündungen nach Möglichkeit senkrecht führen – dadurch sind sie übersichtlicher.
- Senkrecht geführt sind die Einmündungen auch nicht mit Schwung befahrbar – und wirken dadurch verkehrsberuhigend.

(<https://www.bfu.ch/de/empfehlung-verkehrstechnik/zufahrt-einmuendung>, besucht am 13. April 2021).

4.3.8.3 In einer von der Beschwerdeführerin eingereichten Stellungnahme vom 10. Juni 2020 (Bf-Beil. 4) bewertete die C._____ AG, welche während der ganzen Planungsphase des Bebauungsplans Hertzentrum im Auftrag der Stadt Zug die zum jeweiligen Zeitpunkt erforderlichen Verkehrsgutachten erstellte, die Variante Allmendstrasse (C) wie folgt: "Anschlussknoten wie auch private Ausfahrten sind dann verkehrssicher ausgebildet, wenn die erforderlichen Sichtverhältnisse gewährleistet werden können. Die VSS-Norm 40 273a 'Sichtverhältnisse in Knoten in einer Ebene' definiert die entsprechenden Anforderungen. Um diesen Anforderungen am besten gerecht zu werden, ist verkehrstechnisch eine senkrechte Anordnung des einmündenden Astes anzustreben. Nur so können die erforderlichen Sichtweiten gewährleistet werden. Wird eine Ausfahrt mit einem flachen Winkel oder gar parallel angeordnet, entstehen ungünstige Sichtverhältnisse. Vor allem die Sicht auf Velofahrende oder Kinder, welche

z.B. mit Kickboards unterwegs sind, wird dadurch erschwert. Die Allmendstrasse, welche als Kernfahrbahn (zwei begleitende Radstreifen) ausgebildet ist, weist einen erhöhten Veloverkehr auf. Velofahrende haben eine sehr schmale Silhouette und können leicht übersehen werden. Bei der Variante Allmendstrasse (C) besteht diese Gefahr ganz besonders. Ausfahrende Fahrzeuglenkende müssen, um eine gute Übersicht auf die Allmendstrasse zu haben, ihren Kopf um mehr als 90 Grad drehen, was physiologisch schwer möglich ist. Die Variante Allmendstrasse (C) schafft daher eine unnötige Unfallgefahr, welche nur mit einem unverhältnismässig grossen Aufwand behoben werden kann."

4.3.8.4 Das Baudepartement der Stadt Zug meinte diesbezüglich in seiner Vernehmlassung, die Verkehrsführung über St.-Johannes-Strasse und Allmendstrasse sei aus verkehrstechnischer Sicht zulässig. Optimierungen der Verkehrssicherheit könnten im Baubewilligungsverfahren verfügt werden. Bevor der Grosse Gemeinderat die streitgegenständliche Variante am 20. November 2018 beschlossen habe, sei sie in der BPK am 19. Juni 2018 beraten worden. An der Sitzung sei die Verwaltung unter Mitwirkung der Fachplanerin des Büros C. _____ zum Schluss gekommen, dass die durch die BPK beantragte Erschliessung möglich sei. Die Thematik Verkehrssicherheit bei nicht orthogonalen Zu- und Wegfahrten sei gemäss Verkehrsgutachten durchaus lösbar.

4.3.8.5 Das Gericht beurteilt den Aspekt der Verkehrssicherheit wie folgt: Auf der einen Seite ist dem Regierungsrat zuzustimmen, dass mit der Erschliessungsvariante C bei der St.-Johannes-Strasse die einfahrenden Autos nur den Gegenverkehr von der St.-Johannes-Strasse her im Blick behalten müssen, da mit der abgelenkten Rampe nur eine Einfahrt besteht und diese nur von Osten her möglich ist. Zudem sind für den Verkehr, der von der St.-Johannes-Strasse her kommt, nur die von Osten einfahrenden Autos zu beachten. Die Situation ist insofern gut überschaubar. Bei der Ausfahrt aus der Tiefgarage Nord kann nur in Richtung Süden in die Allmendstrasse ausgefahren werden. Eine Kreuzung der Spuren und eine Fahrt direkt in Richtung Norden ist nicht möglich. Bei der Trennung von Ein- und Ausfahrt, wie sie vorliegend mit der Variante C erfolgt, entstehen somit weniger Konfliktpunkte. Auf der anderen Seite bringt die Beschwerdeführerin unter Hinweis auf die BFU-Empfehlungen und die Einschätzung der C. _____ AG zu Recht vor, dass verkehrstechnisch und insbesondere bezüglich der Sichtverhältnisse eine senkrecht geführte Einmündung besser wäre als die schleifende Ausfahrt in die Allmendstrasse, wo die Autos die Fahrradspur, die Richtung Süden führt, zu kreuzen haben. Diese Aspekte erachtet das Gericht als besonders wichtig. Es ist offensichtlich und

wird auch von der BFU besonders hervorgehoben, dass senkrecht geführte Einmündungen übersichtlicher sind und verkehrsberuhigend wirken, weil sie nicht mit Schwung befahrbar sind. Diese beiden Grundsätze bilden denn auch gemäss BFU nicht weniger als die Hälfte der bei Grundstückszufahrten und Einmündungen wichtigsten Grundsätze. Besonders aufhorchen lässt aber die Äusserung der Gutachterin C. _____ AG, wonach die Variante Allmendstrasse (C) eine unnötige Unfallgefahr schafft, welche nur mit einem unverhältnismässig grossen Aufwand behoben werden kann. Es leuchtet denn auch ohne weiteres ein, dass Velofahrer, welche eine schmale Silhouette haben, von Fahrzeuglenkern leicht übersehen werden, wenn letztere beim Ausfahren ihren Kopf unnatürlich stark (um über 90 Grad) nach hinten drehen müssen. Diese Unfallgefahr ist wenn immer möglich zu vermeiden. Kommt hinzu, dass mit der Variante Allmendstrasse (C) im Bereich der Tiefgaragenausfahrt fünf Bäume gefällt werden müssen (siehe dazu nachfolgend E. 4.3.9.1), was gemäss der Verkehrsexpertin den von Bäumen ausgehenden verkehrsberuhigenden Effekt schmälert. Es kann jedenfalls bereits an dieser Stelle bemerkt werden, dass dem durch die vom GGR gewählte Variante entstehenden Nachteil bezüglich Verkehrssicherheit bei der vom Gericht vorzunehmenden Gesamtbeurteilung ein hohes Gewicht zukommen wird.

4.3.9

4.3.9.1 Weiter macht die Beschwerdeführerin geltend, der Regierungsrat habe der städtebaulichen Qualität der Baumreihe entlang der Allmendstrasse zu wenig Gewicht eingeräumt. Am Erhalt der Platanenallee Allmendstrasse bestehe ein ausgewiesenes öffentliches, raumplanerisches und städtebauliches Interesse. Die Baumreihe sei im ISOS Stadt Zug sowie im Baumkataster der Stadt Zug erwähnt. Zuzufolge der Erstellung einer Ausfahrt mit Rampe in die Allmendstrasse bei der Variante Allmendstrasse (C) müssten fünf Platanen gefällt werden. Entlang der St.-Johannes-Strasse bestehe keine Baumallee mit der Qualität derjenigen entlang der Allmendstrasse, so dass die Fällung einzelner Bäume bei der Variante St.-Johannes-Strasse (B) nicht mit dem Eingriff bei der Variante Allmendstrasse (C) vergleichbar sei. Gemäss Ziff. 19 Abs. 1 der Bestimmungen zum Bebauungsplan sei auf den wertvollen Baumbestand (Alleen) Rücksicht zu nehmen, und es dürften Bäume nur gefällt werden, wenn dies unumgänglich sei. Die Fällung von Bäumen (auch wenn eine Neuanpflanzung vorgesehen sei) werde mithin als mit dem Schutz des wertvollen Baumbestands grundsätzlich nicht vereinbar bewertet. Der Wegfall der Alleebäume und deren Ersatz durch ein Rampenbauwerk sei überdies städtebaulich nachteilig. Auch wenn, wie im Entscheid des Regierungsrats hervorgehoben werde, für die Baumreihe im ISOS Zug kein besonderes Erhaltungsziel festgelegt sei, ergebe sich doch

sowohl aus dem ISOS Stadt Zug als auch aus dem Baumkataster der Stadt Zug, dass die von Platanen gesäumten Hauptzufahrtsachsen im Gebiet Herti eine besondere städtebauliche Qualität darstellten. Ein Aspekt, den es verstärkt zu berücksichtigen gelte, seien die stadtklimatischen Auswirkungen einer planerischen Massnahme. In Städten und Agglomerationen sei die Hitzebelastung besonders gross, denn die vielen versiegelten Flächen absorbierten die Sonnenstrahlen und heizten die Umgebung auf. Die Stadtplanung könne diesen sogenannten Hitze-Inseleffekt reduzieren, indem sie den Aussenraum klimaangepasst gestalte. Gemäss fachlicher Einschätzung des Verkehrsingenieurs (C._____) habe die Platanenallee weitere Vorteile: "Der Strassenraum der Allmendstrasse wurde schon beim Bau mit begleitenden Baumreihen ausgebildet. Diese Baumreihen dienen nicht nur der freiräumlichen Gestaltung und heute besonders auch den stadtklimatischen Anforderungen, sondern auch der Verkehrsberuhigung. Bäume begrenzen und engen den Strassenraum so ein, dass Autofahrende automatisch ihre Geschwindigkeit reduzieren. Für die Ausfahrtsrampe Variante Allmendstrasse (C) müssen mehrere Bäume weichen, was den verkehrsberuhigenden Effekt schmälert." (Stellungnahme C._____ AG vom 10. Juni 2020, S. 2 [Bf-Beil. 4]).

4.3.9.2 Gemäss Ziff. 18 Abs. 3 der Bestimmungen zum Bebauungsplan Hertzentrum wird die Bebauung durch Baumalleen eingefasst, die aus bestehenden und neugepflanzten Alleen gebildet wird. Gemäss Ziff. 19 Abs. 1 ist auf den wertvollen Baumbestand (Alleen) Rücksicht zu nehmen. Wo Bäume unumgänglich gefällt werden müssen, sind Ersatzpflanzungen möglichst am gleichen Ort einzuplanen.

Es ist unbestritten, dass bei der Erschliessungsvariante C insgesamt fünf Bäume gefällt werden müssen, um die erforderliche Knotensichtweite zu erhalten. Gemäss unwidersprochen gebliebener Feststellung des Regierungsrats müssen bei einer Zusammenlegung der Ein- und Ausfahrt bei der St.-Johannes-Strasse, wie sie von der Beschwerdeführerin gefordert wird, jedoch zur Einhaltung der Knotensichtweiten ebenfalls Bäume gefällt werden, allerdings weniger, nämlich nur zwei bis drei. Zum Objekt XXII ("uneinheitlich bzw. neu erbauter Teil des Letzi- und des Hertiquartiers") ist im ISOS Stadt Zug zwar lediglich das Erhaltungsziel b (Erhalten der wesentlichen Eigenschaften für die Beziehung zu Ortsteilen) definiert. Die von Baumreihen betonte Hapterschliessungsachse zum Hertiquartier ist nur als Hinweis eingetragen. Ein Erhaltungsziel bezüglich der Baumreihen besteht nicht. Dennoch ist festzustellen, dass die Variante C bezüglich Baumbestand gegenüber der Variante B Nachteile aufweist.

4.3.10

4.3.10.1 Die Beschwerdeführerin bringt vor, an einer sehr guten Gestaltung der (Erschliessungs-)Anlagen und der Aussenräume im Bebauungsplanperimeter bestehe ein ausgewiesenes öffentliches, raumplanerisches und städtebauliches Interesse. Der haushälterische Umgang mit dem Boden sodann sei nicht nur ein Primärziel des Bundes-Raumplanungsgesetzes (Art. 1 Abs. 1 RPG), sondern die unnötige Versiegelung des Bodens für Verkehrsflächen widerspreche auch dem öffentlichen Interesse, Grünbereiche und Aussenräume für den Aufenthalt von Menschen (und Tieren) zu erhalten und zu schaffen (insbesondere Art. 3 Abs. 3 lit. e RPG). Bei der Variante Allmendstrasse (C) sei eine zusätzliche Ausfahrt, das heisse ein zusätzliches Rampenbauwerk mit Einmündung in die Allmendstrasse, erforderlich. Allein schon dadurch werde der Aussenraum im Bebauungsplanperimeter mit einer zusätzlichen Erschliessungsanlage belastet und die Aufenthaltsqualität etwa für Fussgänger erheblich vermindert. Zuzugabe der teilweise parallelen Strassenführung zur Allmend- und zur St.-Johannes-Strasse werde überdies der Grünraum verkleinert und die strassenräumliche Gestaltung sowie dadurch die Verkehrsführung verunklärt. Bei der Variante St.-Johannes-Strasse (B) hingegen entfalle die Ausfahrt in die Allmendstrasse ganz, und die Zu- und Wegfahrt sei orthogonal zur St.-Johannes-Strasse vorgesehen, was weniger Strassenraum bedürfe, damit mehr qualitätsvollen Aussenraum schaffe und die Aufenthaltsqualität sowie die strassenräumliche Wahrnehmung optimiere. Unabhängig davon sei auch die Quartiertypizität ein Element der Beurteilung des Bebauungsplans: Eine orthogonale Erschliessung von Tiefgaragen entspreche dem gewachsenen Quartierbild im gesamten Gebiet Herti. Diverse Ausfahrten aus Tiefgaragen träfen im rechten Winkel auf die St.-Johannes-Strasse oder die Eichwaldstrasse, so nicht zuletzt auch die Ausfahrt aus der Tiefgarage bei den Gebäuden St.-Johannes-Strasse 6/8, gegenüber dem Hertizentrum. Diese Erschliessungsform sei nicht zufällig, sondern ein Qualitätsmerkmal: Eine orthogonale Erschliessung mit Ein- und Ausfahrt an der gleichen Stelle sei klar und übersichtlich gestaltet sowie verkehrssicher. Zudem schaffe sie eine gute Adressierung der erschlossenen Gebäude für Bewohner und Beschäftigte.

4.3.10.2 Der Regierungsrat führt in seiner Beschwerdeentscheidung aus, mit der Variante C dürfe aufgrund der zwei Rampen mehr Grünraum und Versiegelungsfläche erforderlich sein als mit der Variante St.-Johannes-Strasse. Er beziffert diesen Mehrverbrauch auf ca. 80 m² und stützt sich dabei auf eine Berechnung der Beschwerdeführerin (ca. 215 m² minus ca. 135 m²). Dieser zusätzliche Raum- und Flächenbedarf sei gering und vertretbar,

vor allem wenn man ihn in Relation zum gesamten Bebauungsplan Hertzentrum mit einem Bebauungsplanperimeter von rund 42'000 m² Fläche und neu maximal 88'700 m² Geschossflächen stelle.

4.3.10.3 Immerhin ist somit festzustellen, dass die Variante Allmendstrasse gegenüber der Variante St.-Johannes-Strasse bezüglich Raum- und Flächenbedarf etwas schlechter abschneidet, weil die Versiegelungsfläche etwas grösser ist.

4.3.11 Die vom GGR gewählte Erschliessungsvariante hat zudem für die Beschwerdeführerin Mehrkosten zur Folge, und es können 10 Parkplätze weniger erstellt werden. Die Beschwerdeführerin meint, in einer Gesamtschätzung sei bei der Variante C von Baumehrkosten von 1 Million Franken auszugehen.

4.3.12 Es ergeben sich somit folgende Vorteile der Variante Allmendstrasse (C) gegenüber der Variante St.-Johannes-Strasse (B):

- weniger Mehrverkehr auf der St.-Johannes-Strasse;
- Blendschutz für die Mehrfamilienhäuser St.-Johannes-Strasse 2–8.

Nachfolgend die Nachteile der Variante Allmendstrasse (C) gegenüber der Variante St.-Johannes-Strasse (B):

- Verschlechterung der Verkehrssicherheit;
- mehr Verlust von Platanen;
- mehr Bodenversiegelung;
- höhere Baukosten;
- Wegfall von Parkplätzen.

Das Gericht bewertet diese Faktoren in seiner abschliessenden Gesamtbeurteilung wie folgt:

Dem Mehrverkehr auf der St.-Johannes-Strasse ist eine mittlere Bedeutung zuzumessen, jedoch keine grosse, müssen die Autos, welche die Tiefgarage Nord im Norden verlassen, die St.-Johannes-Strasse doch nur auf rund 60 Metern befahren, bevor sie bereits bei der Allmendstrasse sind. Die Auswirkungen dieser zusätzlichen Fahrten auf das St.-Johannes-Quartier sind also nicht allzu gross. Die einfahrenden Fahrzeuge müssen sowieso die St.-

Johannes-Strasse benützen, auch wenn die Ausfahrt bei der Variante C direkt auf die Allmendstrasse erfolgt. Mit anderen Worten: zusätzliche Fahrten auf der St.-Johannes-Strasse gibt es bei beiden Varianten, bei der Variante C sind es allerdings nur halb so viele. Die zu erwartende Blendwirkung bei Ausfahrten aus der Tiefgarage Nord zu Wohnbauten an der St.-Johannes-Strasse erachtet das Gericht in Übereinstimmung mit dem Regierungsrat zudem als gering.

Die Variante Allmendstrasse (C) ist somit nur in zwei Punkten vorteilhafter bzw. besser, und diese sind als nicht besonders gewichtig zu beurteilen.

Die Variante Allmendstrasse weist hingegen immerhin fünf Nachteile auf. Zwar fallen die Baumehrkosten und der Wegfall von 10 Parkplätzen angesichts dessen, dass mit dem Bebauungsplan Hertizentrum, Plan Nr. 7507, gegenüber dem bisher geltenden Recht zusätzliche Geschossflächen von über 44'000 m² realisiert werden dürfen und in der Tiefgarage Nord zukünftig immer noch 450 Parkplätze erschlossen werden (für Besucher und Kunden des Hertizentrums sowie für die Öffentlichkeit sind gemäss Ziff. 15 Abs. 2 der Bestimmungen zum Bebauungsplan im Parkhaus Süd 390 öffentliche, während 24 Stunden zugängliche Parkplätze vorgesehen), bei der Interessenabwägung nicht stark ins Gewicht, weshalb das Tragen dieser Nachteile der Beschwerdeführerin durchaus zuzumuten ist, insbesondere angesichts der wegen der Sondernutzungsplanung aufgrund der grösseren Baudichte für die Beschwerdeführerin entstehenden (auch finanziellen) Vorteile. Daran ändert ebenfalls nichts, dass von der Mehrnutzung von über 44'000 m² 30 % den Vorgaben für preisgünstigen Wohnraum unterliegen.

Auch der beschriebene Mehrverlust von Bäumen und von Grünfläche ist nur als geringfügiger Nachteil zu erachten.

Schwer ins Gewicht fällt jedoch aus Sicht des Gerichts die zu erwartende Verschlechterung der Verkehrssicherheit bei der Variante Allmendstrasse (C). Die Aussage der C. _____ AG, dass die Variante Allmendstrasse (C) eine unnötige Unfallgefahr schafft, welche nur mit einem unverhältnismässig grossen Aufwand behoben werden kann, lässt doch sehr aufhorchen. Dies kann insbesondere zum Schutz der Radfahrer auf dem Radstreifen der Allmendstrasse Richtung Kreisel General-Guisan-Strasse nicht hingenommen werden. Mit der Ausfahrt in einem flachen Winkel entstehen ungünstige Sichtverhältnisse, und Velofahrer können leicht übersehen werden. Dieser äusserst gewichtige Nachteil im Bereich des öffentlichen Interesses Verkehrssicherheit in

Verbindung mit den übrigen Nachteilen der Variante Allmendstrasse (C) gegenüber der Variante St.-Johannes-Strasse (B) bringt das Gericht zur Überzeugung, dass sich der Regierungsrat bei der Beurteilung der Vor- und Nachteile der beiden Varianten zu stark zurückgehalten hat, auch wenn er der Einwohnergemeinde Zug einen gewissen Ermessensspielraum belassen musste. Der Regierungsrat hätte erkennen müssen, dass die Variante C gegenüber der Variante B derart erheblich abfällt, dass die Wahl des GGR zu korrigieren gewesen wäre. Indem er dies unterlassen und den Entscheid des GGR geschützt hat, hat er Recht verletzt, weshalb die Beschwerde gegen seinen Beschluss betreffend die Verwaltungsbeschwerde gutzuheissen ist. Der Beschwerdeentscheid des Regierungsrats vom 12. Mai 2020 ist somit aufzuheben. Der Beschluss des Regierungsrats vom 12. Mai 2020 betreffend Genehmigung Zonenplanänderung "Hertizentrum", Änderung Bauordnung und Bebauungsplan "Hertizentrum", Stadt Zug, und die Bestimmungen zum Bebauungsplan Hertizentrum, Plan Nr. 7507, sind im Umfang der Anträge der Beschwerdeführerin wie nachfolgend (Bst. a–d) aufzuheben und anzupassen. Dabei ist zur Vermeidung von Schleichverkehr auf der St.-Johannes-Strasse, zur Erreichung der sichersten Verkehrsführung sowie zur Verminderung der Blendwirkung auf den Eventualantrag 1a der Beschwerdeführerin zu entscheiden. Die Formulierung betreffend Ein- und Ausfahrt ausschliesslich in der ausgewiesenen Fahrtrichtung entspricht im Übrigen dem Antrag des Stadtrats vom 13. März 2018 zur zweiten Lesung des Bebauungsplans im GGR.

a) Ziffer 13 Abs. 2 der Bestimmungen zum Bebauungsplan Hertizentrum, Plan Nr. 7507:

"Die Ein- und Ausfahrt zu den Wohnnutzungen und für Beschäftigte (private und halbprivate Nutzungen) erfolgt ab der St.-Johannes-Strasse und ist ausschliesslich in der ausgewiesenen Fahrtrichtung zulässig. Die Rampe hat einen Abstand von mindestens 3,50 m zur Gebäudeflucht. Zur Verminderung der Blendwirkung sind Blendschutzmassnahmen vorzusehen."

b) Ziffer 15 Abs. 3 der Bestimmungen zum Bebauungsplan Hertizentrum, Plan Nr. 7507:

"Für die Bewohner und Beschäftigte des Hertizentrums sind in der Tiefgarage Nord (Ein- und Ausfahrt St.-Johannes-Strasse) 460 Parkplätze vorzusehen. Parkplätze für Beschäftigte sind ab der ersten Minute monetär und lenkungswirksam zu bewirtschaften."

c) Der Plan Nr. 7507 ist bezüglich der Erschliessung der Tiefgarage Nord so anzupassen, dass sowohl die Einfahrt als auch die Ausfahrt der Tiefgarage über die St.-Johannes-Strasse führen.

d) Das Umgebungskonzept der B. _____ GmbH vom 21. Februar 2017 ist entsprechend anzupassen, und in Ziff. 17 Abs. 1 der Bestimmungen zum Bebauungsplan ist das Datum 20. November 2018 durch das Datum 21. Februar 2017 zu ersetzen.

(Bei den Bst. b–d handelt es sich um zwingende redaktionelle Anpassungen als Folge der Änderung von Ziff. 13 Abs. 2 [Bst. a]).

5. Die Beschwerdeführerin beantragt zu verschiedenen von ihr vorgebrachten Themen die Durchführung eines Augenscheins.

5.1 Der Augenschein ist ein Mittel der Sachverhaltsfeststellung (vgl. § 13 Abs. 1 VRG). Der Entscheid darüber, ob ein Augenschein angeordnet wird, steht im pflichtgemässen Ermessen der anordnenden Behörde. Eine Pflicht zur Durchführung eines Augenscheins besteht nur dann, wenn die tatsächlichen Verhältnisse auf andere Weise überhaupt nicht abgeklärt werden können (BGer 1C_192/2010 vom 8. November 2010 E. 3.3; 5C_512/2009 vom 10. August 2010 E. 2.3). Ein Augenschein ist insbesondere dann geboten, wenn die tatsächlichen Verhältnisse unklar sind und anzunehmen ist, die Parteien vermöchten durch ihre Darlegungen an Ort und Stelle Wesentliches zur Erhellung der sachlichen Grundlagen des Rechtsstreits beizutragen. Der Verzicht auf Durchführung eines Augenscheins ist zulässig, wenn die Akten eine hinreichende Entscheidungsgrundlage darstellen (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG ZH, 3. Aufl. 2014, § 7 N 79).

5.2 Im vorinstanzlichen Verfahren wurde am 4. Juli 2019 in Anwesenheit der beteiligten Parteien ein Augenschein durchgeführt. Im diesbezüglichen Protokoll sind die örtlichen Gegebenheiten nördlich und östlich des Hertzentrums klar beschrieben. In den übrigen Verfahrensakten befinden sich zudem mehrere Pläne und Fotos, auf denen die örtliche Situation ausreichend abgebildet ist. Ein Augenschein hätte dem Gericht für die Klärung der sich hier stellenden Fragen somit keinen relevanten Erkenntnisgewinn gebracht, womit im verwaltungsgerichtlichen Verfahren auf die Durchführung eines weiteren Augenscheins verzichtet werden konnte.

6. Im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht trägt die unterliegende Partei die Kosten (§ 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). Dem Amt für Raum und Verkehr darf das Gericht jedoch keine Kosten belasten (§ 24 Abs. 1 VRG). Die Einwohnergemeinde Zug erfüllt keines der Tatbestandselemente von § 24 Abs. 2 VRG, weshalb auch ihr keine Gerichtskosten auferlegt werden. Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss von Fr. 4'000.– wird ihr zurückerstattet. Anspruch auf eine Parteientschädigung hat sie nicht, da sie in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegt (§ 28 Abs. 2a VRG).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Beschwerdeentscheid des Regierungsrats vom 12. Mai 2020 aufgehoben. Der Beschluss des Regierungsrats vom 12. Mai 2020 betreffend Genehmigung Zonenplanänderung "Hertizentrum", Änderung Bauordnung und Bebauungsplan "Hertizentrum", Stadt Zug, und die Bestimmungen zum Bebauungsplan Hertizentrum, Plan Nr. 7507, werden wie folgt aufgehoben und angepasst:
 - a) Ziffer 13 Abs. 2 der Bestimmungen zum Bebauungsplan Hertizentrum, Plan Nr. 7507:

"Die Ein- und Ausfahrt zu den Wohnnutzungen und für Beschäftigte (private und halbprivate Nutzungen) erfolgt ab der St.-Johannes-Strasse und ist ausschliesslich in der ausgewiesenen Fahrtrichtung zulässig. Die Rampe hat einen Abstand von mindestens 3,50 m zur Gebäudeflucht. Zur Verminderung der Blendwirkung sind Blendschutzmassnahmen vorzusehen."
 - b) Ziffer 15 Abs. 3 der Bestimmungen zum Bebauungsplan Hertizentrum, Plan Nr. 7507:

"Für die Bewohner und Beschäftigte des Hertizentrums sind in der Tiefgarage Nord (Ein- und Ausfahrt St.-Johannes-Strasse) 460 Parkplätze vorzusehen. Parkplätze für Beschäftigte sind ab der ersten Minute monetär und lenkungswirksam zu bewirtschaften."
 - c) Der Plan Nr. 7507 ist bezüglich der Erschliessung der Tiefgarage Nord so anzupassen, dass sowohl die Einfahrt als auch die Ausfahrt der Tiefgarage über die St.-Johannes-Strasse führen.
 - d) Das Umgebungskonzept der B. _____ GmbH vom 21. Februar 2017 ist entsprechend anzupassen, und in Ziff. 17 Abs. 1 der Bestimmungen zum Bebauungsplan ist das Datum 20. November 2018 durch das Datum 21. Februar 2017 zu ersetzen.

2. Es werden keine Kosten erhoben. Der Beschwerdeführerin wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 4'000.– zurückerstattet.
3. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
5. Mitteilung an den Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin (im Doppel), an den Stadtrat von Zug, an das Büro des Grossen Gemeinderats der Stadt Zug, an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach) und zum Vollzug von Ziffer 2 im Dispositiv an die Finanzverwaltung des Kantons Zug.

Zug, 29. Juni 2021

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am