



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

U R T E I L vom 12. September 2022 *[rechtskräftig]*
gemäss § 29 der Geschäftsordnung

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

Festsetzung Baulinienplan Hertistrasse, Plan Nr. 8018, Zug

V 2021 59

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.

Im Bereich des Quartiers Gartenstadt bestehen heute insbesondere entlang der Aabachstrasse Baulinien aus dem Jahr 1934. Diese Baulinien sollen im Zusammenhang mit der geplanten Arealbebauung Gartenstadt aufgehoben und durch projektbezogene Baulinien und Unterniveaubaulinien entlang der Aabachstrasse (westlicher Bereich) und der Herti-strasse (beidseitig) ersetzt werden. Betroffen sind die Grundstücke Nrn. M._____, alle Zug.

Mit Beschluss Nr. 252.20 vom 19. Mai 2020 setzte der Stadtrat von Zug den Baulinienplan Hertistrasse, Nr. 8018 (nachfolgend: Baulinienplan), fest und wies die dagegen erhobenen Einsprachen ab, soweit er darauf eintrat. Die Festsetzung des Baulinienplans erfolgte unter der Bedingung, dass die Baubewilligung für die Arealbebauung Gartenstadt rechtskräftig wird. Mit dem gleichen Beschluss wurde der Baulinienplan dem Kanton zur Genehmigung unterbreitet.

Mit Beschluss Nr. 251.20, ebenfalls vom 19. Mai 2020, bewilligte der Stadtrat von Zug die Arealbebauung Gartenstadt und wies die dagegen eingereichten Einsprachen ab. Die dagegen von A. _____ erhobene Verwaltungsbeschwerde wies der Regierungsrat des Kantons Zug mit Beschluss vom 6. Juli 2021 ab. Am 6. August 2021 reichte A. _____ gegen diesen regierungsrätlichen Entscheid Verwaltungsgerichtsbeschwerde ein. Diese Beschwerdeangelegenheit ist nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens und wird vom Gericht unter der Dossiernummer V 2021 58 geführt.

Die u.a. von A. _____ gegen den Beschluss des Stadtrats von Zug vom 19. Mai 2020 (Beschluss Nr. 252.20) betreffend Festsetzung des Baulinienplans erhobene Verwaltungsbeschwerde wies der Regierungsrat ebenfalls am 6. Juli 2021 ab.

B. Am 6. August 2021 (Datum des Poststempels) liess A. _____ gegen den Regierungsratsbeschluss betreffend Festsetzung Baulinienplan Hertistrasse, Plan Nr. 8018, Verwaltungsgerichtsbeschwerde einreichen mit folgenden Anträgen:

- "1. Der Beschwerdeentscheid des Regierungsrats sei aufzuheben und dem Baulinienplan sei die Genehmigung zu verweigern.
2. Die Angelegenheit sei mit der Streitsache Baubewilligung für den Abbruch MFH Aabachstrasse H. _____, I. _____ und J. _____, K. _____ – P. _____, Hertistrasse L. _____ – O. _____; Neubau Arealbebauung Gartenstadt, 6 Mehrfamilienhäuser, Gemeinschaftsraum, 2 Autoeinstellhallen und Heizzentrale, 13 Reihen-Einfamilienhäuser, 4 Velounterstände zu vereinigen.
3. Die Parteikostenentschädigung des Vorverfahrens sei teilweise der Stadt Zug zu überbinden.
4. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Bauherrschaft und der Vorinstanz."

Die Beschwerdeführerin begründet ihre Anträge zusammengefasst im Wesentlichen wie folgt: Die Bevölkerung sei nicht über die Ziele und den Ablauf der Planung informiert gewesen und habe nicht mitwirken können. Die projektbezogenen Baulinien verstießen gegen das Planungs- und Baugesetz und die Raumplanungsverordnung. Die Stadt Zug habe das ISOS in der Planung nicht berücksichtigt. Weder die Ortsbildschutzzone noch die Unterschutzstellung einzelner Gebäude setzten das ISOS um. Den Anliegen des Denkmalschutzes sei im vorliegenden Fall zu Unrecht Vorrang zugekommen. Sie stünden einer Abwägung bei der planerischen Festsetzung der Baulinie entgegen. Weiter

widersprüchen die in der Gartenstadt vorgesehenen Verdichtungen übergeordnetem Recht. Und schliesslich sei die planerische Interessenabwägung ungenügend erfolgt.

C. Den von ihr verlangten Kostenvorschuss von Fr. 3'500.– bezahlte die Beschwerdeführerin fristgerecht.

D. 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. Die Verfahren V 2021 58 und V 2021 59 seien zu vereinigen. 2. Es sei zulasten der Vorinstanzen keine Parteientschädigung des Vorverfahrens aufzuerlegen.

E. 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.

F. 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.

G. Am 6. Dezember 2021 liess die Beschwerdeführerin eine Replik einreichen. Darin wurde der zusätzliche Antrag gestellt, es sei von einer unabhängigen Person ein Gutachten zur ISOS-Verträglichkeit projektbezogener Baulinien und der Arealbebauung einzuholen.

H. Am 6. Januar 2022 duplizierte das Baudepartement der Stadt Zug, am 11. Januar 2022 die Baudirektion des Kantons Zug und am 17. Januar 2022 die Bauherrschaft.

I. 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 vom Bauprojekt betroffenen Grundstücke ist sie vom Beschluss des Stadtrats von Zug 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 gegen Entscheide des Regierungsrats kann jede Rechtsverletzung gerügt werden. Als solche gelten die Nichtanwendung und die unrichtige Anwendung eines Rechtssatzes, 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 beantragt, die Angelegenheit sei mit der Streitsache Baubewilligung für die Arealbebauung Gartenstadt zu vereinigen. 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.

3.

3.1 In ihrer Replik vom 6. Dezember 2021 liess die Beschwerdeführerin den Antrag stellen, es sei von einer unabhängigen Person ein Gutachten zur ISOS-Verträglichkeit projektbezogener Baulinien und der Arealbebauung einzuholen. Die Stellungnahme der kantonalen Fachstelle zur projektbezogenen Planung sei vom Projekt geprägt. Das erstaune nicht, sei doch N._____, ehemalige Denkmalpflegerin des Kantons Zug und Stellvertreterin des Amts für Denkmalpflege und Archäologie, beratende Expertin und Begleiterin der Wettbewerbsjury (ohne Stimmrecht) gewesen. Nicht überraschend ergäben sich aus der Stellungnahme der verwaltungsinternen Fachbehörde viel Wohlwollen zu Gunsten des Projekts und kaum Hinweise auf die ISOS-Vorgaben. Die Unabhängigkeit der Aussagen im "Gutachten der Fachstelle" seien deshalb nicht gesichert. Dies spreche für ein neutrales Gutachten.

3.2 Ist für die Erfüllung einer Bundesaufgabe der Bund zuständig, so beurteilt gemäss Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) je nach Zuständigkeit das Bundesamt für Umwelt (BAFU), das Bundesamt für Kultur oder das Bundesamt für Strassen, ob ein Gutachten durch eine Kommission nach Art. 25 Abs. 1 NHG erforderlich ist. Ist der Kanton zuständig, so obliegt diese Beurteilung gemäss Art. 7 Abs. 2 NHG der kantonalen Fachstelle nach Art. 25 Abs. 2 NHG. Kann bei der Erfüllung der Bundesaufgabe ein Objekt, das in einem Inventar des Bundes nach Art. 5 NHG aufgeführt ist, erheblich beeinträchtigt werden oder stellen sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen, so verfasst die Kommission zuhanden der Entscheidbehörde ein Gutachten. Die Kommission gibt darin an, ob das Objekt ungeschmälert zu erhalten oder wie es zu schonen ist. Das Gutachten bildet eine der Grundlagen für die Abwägung aller Interessen durch die Entscheidbehörde (Art. 7 Abs. 3 NHG). Die Kantone bezeichnen gemäss Art. 25 Abs. 2 NHG Fachstellen für den Naturschutz, den Heimatschutz und die Denkmalpflege. Das Amt für Denkmalpflege und Archäologie ist gemäss § 14 des Gesetzes über Denkmalpflege, Archäologie und Kulturgüterschutz (Denkmalschutzgesetz, DMSG; BGS 423.11) im Kanton Zug die

kantonale Fachstelle für Denkmalpflege gemäss Art. 25 Abs. 2 NHG. Das Amt für Denkmalpflege und Archäologie hat u.a. die Aufgabe, Behörden und Privatpersonen in allen Fragen des Denkmal- und Kulturgüterschutzes zu beraten (§ 14 Abs. 1 lit. h DMSG). Im Baubewilligungsverfahren für Bauten und Anlagen innerhalb der vom Zonenplan der Gemeinde bezeichneten Ortsbildschutzzonen wirkt das Amt für Denkmalpflege und Archäologie zudem beratend mit, um die prägenden Bestandteile der Siedlungen und gestalteten Freiräume zu bewahren (§ 20 DMSG). Die Doppelrolle der kantonalen Denkmalpflege ist damit systemimmanent und unvermeidlich. Eine baurechtliche Beratung von Bauherrschaften durch das Amt für Denkmalpflege und Archäologie ist gesetzlich verankert und begründet nicht per se eine Befangenheit. Im vorliegenden Fall ist die Kritik der Beschwerdeführerin allgemeiner Natur. Sie bringt denn auch keine substantziellen Gründe vor, um am fachlichen Gutachten der Denkmalpflege Zweifel zu erwecken. Es kommt hinzu, dass die Beschwerdeführerin mit dem Wunsch, ein "Gutachten zur ISOS-Verträglichkeit projektbezogener Baulinien und der Arealbebauung" erstellen zu lassen, Rechtsfragen und keinen Sachverhalt gutachterlich abgeklärt wissen will. Die Beantwortung von Rechtsfragen liegt jedoch im Kompetenzbereich der entscheidenden Behörde, nicht im Aufgabenbereich eines Fachgutachters (vgl. VGer ZG V 2019 12 vom 17. Dezember 2019 E. 4). Das Einholen eines weiteren Gutachtens ist daher nicht geboten.

4.

4.1 Die Beschwerdeführerin weist darauf hin, dass der Regierungsrat sie in seinem Entscheid vom 6. Juli 2021 verpflichtet habe, der Bauherrschaft eine Parteientschädigung von Fr. 5'100.– zu bezahlen. Dem Verwaltungsgericht werde beantragt zu prüfen, ob der Stadt Zug Kosten auferlegt werden könnten und/oder die Parteikostenentschädigung des Vorverfahrens teilweise der Stadt Zug zu überbinden sei, da diese mit ihren falschen Rechtsmittelbelehrungen einen nicht beachtlichen [recte wohl: einen beachtlichen] Zusatzaufwand für alle Parteien generiert habe.

4.2 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der Stadtrat von Zug seinen Beschluss betreffend die Festsetzung des Baulinienplans Hertistrasse, um den es hier geht, mit der richtigen Rechtsmittelbelehrung versehen hat und entsprechend die Beschwerdeführerin ihre Beschwerde auch korrekt beim Regierungsrat einreichte. Ein Mehraufwand entstand somit niemandem. Einzig bei der Baubewilligung für die Arealbebauung brachte der Stadtrat von Zug eine falsche Rechtsmittelbelehrung an, indem er als Rechtsmittelinstanz das Verwaltungsgericht erwähnte. Die von der Beschwerdeführerin in diesem

Zusammenhang beim Verwaltungsgericht eingereichte Beschwerde überwies dieses umgehend zuständigkeitshalber dem Regierungsrat zur Behandlung. Wie das Gericht im Parallelverfahren V 2021 58 feststellt (E. 3.2), ist ein dadurch entstandener beachtlicher Mehraufwand weder bei der Beschwerdeführerin noch bei einer anderen Verfahrenspartei noch bei einer Behörde erkennbar und wird von der Beschwerdeführerin auch in keiner Weise substantiiert. Ihr Antrag, die Parteikostenentschädigung teilweise der Stadt Zug zu überbinden und/oder der Stadt Kosten aufzuerlegen, ist daher abzuweisen.

5. Die Revision vom 22. Februar 2018 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; BGS 721.11) sowie die Totalrevision vom 20. November 2018 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (V PBG; BGS 721.111) sind per 1. Januar 2019 in Kraft getreten. Auf neue Sondernutzungspläne – wie im vorliegenden Fall – kommt das neue Recht zur Anwendung (§ 74 Abs. 2 V PBG).

6.

6.1 Die Beschwerdeführerin rügte im Verwaltungsbeschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat, der Stadtrat von Zug habe ihre Einsprache vollumfänglich abgewiesen, obwohl mehrere Anträge ihrer Einsprache berücksichtigt worden seien.

6.2 Der Regierungsrat kam zum Schluss, dass der Stadtrat von Zug die Einsprache abgewiesen und nicht teilweise gutgeheissen habe, sei nicht zu beanstanden. Der Regierungsrat führte aus, die Beschwerdeführerin habe in ihrer Einsprache vom 29. Januar 2019 fünf formelle Anträge, vier materielle Anträge zum Baulinienplan und fünf materielle Anträge zur Arealbebauung gestellt. In der Hauptsache habe sie beantragt, dass der neue Baulinienplan und das Arealbauverfahren abzulehnen seien. Mit ihren Hauptanträgen sei die Beschwerdeführerin nicht durchgedrungen. Sie mache nun geltend, zwei ihrer formellen Anträge sowie eine Rüge in den Erwägungen seien nicht berücksichtigt worden:

- Das Gesuch der Arealbebauung sei zu sistieren, bis über den Baulinienplan rechtskräftig entschieden worden sei (formeller Antrag Ziff. 2);
- es seien Planungsunterlagen zur Nutzungsplanung 2009, insbesondere der Planungsbericht zur Ortsbildschutzzone Gartenstadt, ins Dossier aufzunehmen und den Einsprecherinnen und Einsprechern zur Stellungnahme zuzustellen (formeller Antrag Ziff. 3);
- in den Erwägungen sei die fehlende Mitwirkung der Bevölkerung gerügt worden, worauf in der Folge eine zweite öffentliche Auflage durchgeführt worden sei.

Der Regierungsrat erwog, der formelle Antrag Ziff. 2 sei nicht umgesetzt worden und es sei kein Verfahren sistiert worden. Vielmehr seien die beiden Beschlüsse (Baulinienplan und Arealbebauung) gleichzeitig erlassen worden. Beim formellen Antrag Ziff. 3 sei auch die Sachverhaltsabklärungspflicht der Vorinstanz und das Akteneinsichtsrecht der Einsprecher zu berücksichtigen. Wenn es sich bei den Nutzungsplanunterlagen aus dem Jahr 2009 um sachverhaltsrelevante Akten handle, wovon auszugehen sei, dann seien diese von Amtes wegen zu den Akten zu nehmen und die Einsprecher hätten von Gesetzes wegen das Akteneinsichtsrecht. Beim dritten Punkt handle es sich nicht um einen Antrag. Die Beschwerdeführerin sei mit den genannten zwei formellen Anträgen im Einspracheverfahren nicht durchgedrungen. Doch selbst wenn die Vorinstanz zwei formelle Anträge von insgesamt 14 Anträgen umgesetzt hätte, würde dies nichts daran ändern, dass die Einsprecherinnen und Einsprecher mit ihren Hauptanträgen und sämtlichen materiellen Anträgen unterlegen seien. Dass die Vorinstanz bei dieser Sachlage die Einsprache abgewiesen und nicht teilweise gutgeheissen habe, sei deshalb nicht zu beanstanden. Im Übrigen sei auch nicht erkennbar, inwiefern die Beschwerdeführerin ein Feststellungsinteresse oder ein Rechtsschutzinteresse an der Klärung dieser Frage habe, zumal ihr mit der Einsprache keine Kosten auferlegt worden seien und im Einspracheverfahren auch kein Anspruch auf Parteientschädigung bestehe.

6.3 Die teilweise Gutheissung einer Einsprache oder Beschwerde kann nur erfolgen, wenn materielle Anträge gutgeheissen werden, denn Gegenstand eines Einsprache- bzw. Beschwerdeverfahrens ist nicht das Verfahren an sich, sondern der materielle Inhalt eines Entscheids – im vorliegenden Fall die Festsetzung eines Baulinienplans. Selbst wenn festzustellen gewesen wäre, dass die von der Beschwerdeführerin in ihrer Einsprache gestellten formellen Anträge umgesetzt wurden bzw. hätten umgesetzt werden müssen, hätte dies zu einer (vollständigen) Abweisung der Einsprache und nicht zu einer teilweisen Gutheissung geführt. Im Übrigen ist dem Regierungsrat ohne weiteres Recht zu geben, dass der formelle Antrag 2 der Einsprache gar nicht umgesetzt wurde und weiter davon auszugehen ist, dass der Stadtrat von Zug dem im formellen Antrag 3 Verlangten auch dann nachgekommen wäre, wenn dies von der Beschwerdeführerin nicht explizit beantragt worden wäre. Und schliesslich ist dem Regierungsrat zuzustimmen, wenn er darauf hinweist, dass es sich bei der im dritten Punkt genannten Rüge nicht um einen formellen Antrag der Beschwerdeführerin gehandelt hat bzw. die Durchführung der zweiten öffentlichen Auflage des Baulinienplans erfolgte, auch ohne dass ein formeller Antrag der Beschwerdeführerin vorlag. Auf die entsprechenden Ausführungen des Regierungsrats kann verwiesen werden. Die Rüge der Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit der

Formulierung des Rechtsspruchs im Beschluss Nr. 252.20 des Stadtrats von Zug vom 19. Mai 2020 erweist sich daher als unbegründet.

7.

7.1 Die Beschwerdeführerin bringt vor, es genüge den Anforderungen von Art. 4 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) nicht, wenn der definitive Planentwurf öffentlich aufgelegt werde. Die von Art. 4 RPG verlangte Orientierung und Information der Bevölkerung wäre im Zuger Recht sehr pragmatisch vorgesehen, habe doch der Stadtrat die Baulinienplanung einzuleiten (§ 3 Abs. 1 V PBG). Ersuchten Dritte um die Baulinienplanung, habe er einen Vorentscheid zu treffen und die Verfahrensschritte einzuleiten (Abs. 2). Dies sei nicht geschehen, sodass die private Bauherrschaft ohne Rahmenbedingungen anstelle der Planungsbehörde vorgegangen sei und mit dem Projekt als Ergebnis eines Wettbewerbs nun die Behörden gleichsam zur Übernahme des einzigen Vorschlags überzeugen wolle. Eine Beteiligung im Planungsprozess sei selbstverständlich nicht mehr möglich, wenn nur noch über das Planungsergebnis diskutiert werden könne.

7.2 Nach Art. 4 RPG unterrichten die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen nach dem Raumplanungsgesetz (Abs.1); sie sorgen dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann (Abs. 2); die Pläne sind öffentlich (Abs. 3). Die Mitwirkung im Sinne von Art. 4 RPG stellt eine Einflussmöglichkeit dar, die von den Instrumenten der direkten Demokratie und des Rechtsschutzes zu unterscheiden sind. Sie gehört wie das Vernehmlassungsverfahren zu jenen institutionellen Formen, die keine rechtliche Bindung, sondern bloss politische Einflussnahme bewirken. Den zuständigen Behörden steht bei der Anwendung von Art. 4 Abs. 2 RPG ein weiterer Handlungsspielraum zu. Das gilt insbesondere für die Bestimmung des Kreises, der in ein Mitwirkungsverfahren einzubeziehen ist. Als Mindestgarantie fordert Art. 4 RPG, dass die Planungsbehörden neben der Freigabe der Entwürfe zur allgemeinen Ansichtsäusserung Vorschläge und Einwände nicht nur entgegennehmen, sondern auch materiell beantworten. Es genügt allerdings, wenn sich die Behörden inhaltlich mit den Vorschlägen und Einwänden befassen; eine individuelle Beantwortung wird nicht verlangt (vgl. zum Ganzen: BGer 1C_243/2017 vom 5. Februar 2018 E. 5.3.2 bis 5.3.5). Als Mindestgarantie fordert Art. 4 Abs. 1 RPG, dass die Planungsbehörden die Planentwürfe zur allgemeinen Ansichtsäusserung veröffentlichen und freigeben (Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, 2020, Art. 33 N 19).

7.3 § 38 Abs. 1 PBG sieht diesbezüglich vor, dass der bereinigte Entwurf von kantonalen Zonen- und Sondernutzungsplänen in der betreffenden Gemeinde öffentlich aufgelegt wird. Die Betroffenen sind, soweit möglich, direkt zu benachrichtigen. Für die Gewährung des rechtlichen Gehörs ist die Amtsblattpublikation massgebend.

7.4 § 3 V PBG lautet wie folgt:

"¹ Der Gemeinderat leitet die Erschliessungs-, Baulinien- und Strassenplanung durch Beschluss ein und bestimmt die Verfahrensschritte.

² Ersuchen Dritte um die Erschliessungs-, Baulinien- oder Strassenplanung, trifft der Gemeinderat dazu einen Vorentscheid innert 30 Tagen seit Eingang des Gesuchs. Stimmt er dem Ersuchen zu, legt er die Verfahrensschritte fest und kann die Ersuchenden mit Planungsarbeiten beauftragen. Die Überwälzung der Planungs- auf die Werkkosten und der Rechtsschutz bleiben vorbehalten.

³ In einfachen Fällen und bei Änderungen bestehender Erschliessungs-, Baulinien- und Strassenplänen kann der Gemeinderat davon absehen, einen einleitenden Beschluss zu fällen bzw. einen Vorentscheid zu treffen."

7.5 Gemäss den unbestrittenen Angaben der Bauherrschaft wurde am 13. November 2018 auf Einladung der Bauherrschaft ein öffentlicher Orientierungsabend durchgeführt, an welchem eine Vertretung der Stadt Zug u.a. zu den Themen Ortsbildschutz und ISOS (Bundesinventar der schützenswerten Objekte der Schweiz von nationaler Bedeutung) referierte. Sämtliche Nachbarn – so auch die Beschwerdeführerin – waren eingeladen worden. Die Beschwerdeführerin nahm denn auch zusammen mit ihrem Rechtsvertreter an dieser Veranstaltung teil. Dass dieser Anlass von der privaten Bauherrschaft organisiert wurde, ist nicht zu bemängeln. Vom 11. Januar bis 11. Februar 2019 wurden der Entwurf des Baulinienplans, der Beschluss des Stadtrats von Zug vom 25. September 2018 betreffend Einleitung der Vorprüfung inkl. Beilagen sowie der Vorprüfungsbericht des Tiefbauamtes des Kantons Zug vom 9. November 2018 öffentlich aufgelegt. Vom 6. September bis 7. Oktober 2019 erfolgte eine zweite öffentliche Auflage. Der Stadtrat hat sich in seinem Beschluss Nr. 252.20 vom 19. Mai 2020 betreffend Festsetzung des Baulinienplans Hertistrasse Plan Nr. 8018 mit den Vorbringen und Einwendungen, welche durch rund 20 Parteien – darunter die Beschwerdeführerin – in zwei Einsprachen erfolgten, befasst, diese beurteilt und individuell beantwortet. Er ist damit den Mindestanforderungen, welche Art. 4 RPG an das Mitwirkungsverfahren stellt,

nachgekommen. Nicht zu bemängeln ist, dass der Stadtrat von Zug nicht nach § 3 Abs. 2 V PBG vorgegangen ist. In einfachen Fällen und bei Änderungen bestehender Erschliessungs-, Baulinien- und Strassenplänen kann der Gemeinderat davon absehen, einen einleitenden Beschluss zu fällen bzw. einen Vorentscheid zu treffen (§ 3 Abs. 3 V PBG). Ein Vorgehen nach § 3 Abs. 2 V PBG hat somit nicht bei jedem Planverfahren zu erfolgen. Vorliegend handelt es sich um einen projektbezogenen Baulinienplan, der primär dazu dient, die Vorzüge des aus einem Wettbewerbsverfahren, welches in enger Zusammenarbeit zwischen der Stadt, den Grundeigentümern, der kantonalen Denkmalpflege, der Projektjury und den Gewinnern des Projektwettbewerbs durchgeführt wurde, hervorgegangenen und in einem Arealbebauungsplanverfahren umgesetzten Siegerprojekts wirksam werden zu lassen. Die Baulinien sind von der Arealbebauungsbewilligung abhängig, und sie können nur Bestand haben, wenn rechtkräftig festgehalten ist, dass die Arealbebauungsbewilligung den gemäss § 31 Abs. 1 der Bauordnung der Stadt Zug (BO) gegenüber der Einzelbauweise verlangten erhöhten Anforderungen genügt, insbesondere was die besonders gute architektonische Gestaltung der Bauten, Anlagen und Freiräume (lit. a) und die besonders gute Einordnung in das Orts-, Quartier- und Landschaftsbild (lit. b) betrifft. M.a.W. kommt der Festsetzung des Baulinienplans im vorliegenden Fall eine untergeordnete Rolle zu, und ein Vorgehen nach § 3 Abs. 2 V PBG hätte bei dieser Ausgangslage keinen Sinn gemacht. Wenn der Stadtrat von Zug daher in Anwendung von § 3 Abs. 3 V PBG davon absah, ist das nicht zu bemängeln.

8.

8.1 Die Beschwerdeführerin bringt vor, Baulinien seien das Ergebnis von Sondernutzungsplanungen. Sie hätten deshalb in einem Planungsverfahren nach den eidgenössischen Grundsätzen zu ergehen. Neben dem formellen Verfahrensablauf (Art. 4 und 26 RPG) seien vor allem die Bestimmungen über das Vorgehen im Hinblick auf den konkreten Planungsentscheid zu beachten. Die Planung habe wie in Art. 3 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) vorgesehen zu erfolgen, was bei der Entscheidungsfindung für projektbezogene Baulinien grundsätzlich nicht möglich sei, vor allem dann nicht, wenn die Baulinien aufgrund eines fertiggestellten Projekts auf dem Plan nachgezeichnet würden. Projektbezogene Baulinien seien nach kantonalem Recht nur und ausschliesslich bei oder als Teil von Bebauungsplänen möglich (§ 31 PBG). Planerisches Vorgehen sei dann erforderlich, wenn eine grosse Anzahl Abweichungen von der Einzelbauweise zu lösen seien. Im vorliegenden Fall habe man ausdrücklich auf einen Bebauungsplan mit all seinen Vor- und Nachteilen und damit auf die Spezialität der

"projektbezogenen Baulinien" verzichtet. Projektbezogene Baulinien seien keine Planungen nach Bundesrecht; sie erfüllten die Voraussetzungen nach Art. 3 RPV nicht. Wenn sie nach kantonalem Recht als eigenständige Sondernutzungsplanungen anerkannt würden, widerspräche das dem Bundesrecht. Das Zuger Recht trage den Vorgaben des eidgenössischen Rechts Rechnung, indem es projektbezogene Baulinien nur im Rahmen eines anderen Planungsverfahrens zulasse, konkret als Teil des Bebauungsplanverfahrens. Vorliegend seien die projektbezogenen Baulinien nicht im Zusammenhang mit einem Planungsverfahren erstellt worden und widersprächen dem kantonalen Planungs- und Baugesetz, aber auch dem höherrangigen Art. 3 RPV.

8.2 Gemäss Art. 3 Abs. 1 RPV wägen die Behörden, wenn ihnen bei Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben Handlungsspielräume zustehen, die Interessen gegeneinander ab, indem sie

- a. die betroffenen Interessen ermitteln;
- b. diese Interessen beurteilen und dabei insbesondere die Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und die möglichen Auswirkungen berücksichtigen;
- c. diese Interessen auf Grund der Beurteilung im Entscheid möglichst umfassend berücksichtigen.

Sie legen die Interessenabwägung in der Begründung ihrer Beschlüsse dar (Abs. 2).

8.3 Der Behauptung der Beschwerdeführerin, dass projektbezogene Baulinien nach kantonalem Recht nur und ausschliesslich im Rahmen von Bebauungsplänen möglich sind, ist zu widersprechen. Nur schon die Systematik des PBG lässt den gegenteiligen Schluss zu, ist doch sowohl den Baulinien- und Strassenplänen (§ 31 PBG) als auch den Bebauungsplänen (§ 32 PBG) je ein eigener Paragraph unter dem Titel "Sondernutzungspläne" gewidmet. Baulinien und Bebauungspläne haben denn auch verschiedene Zwecksetzungen, was § 31 Abs. 1 und § 32 Abs. 2 PBG entnommen werden kann. Gemäss § 31 Abs. 1 Satz 2 PBG sichern Baulinien-, Niveaulinien sowie Strassenlinien nicht nur Strassen, Trassen, Wege und Plätze und halten Räume frei (Satz 1), sondern sie dienen insbesondere der Gestaltung der Verkehrsräume und des Siedlungsbildes. Genau Letzteres hat der Stadtrat von Zug gemacht, indem er im vorliegenden Fall die Baulinien einsetzte mit dem Ziel, eine städtebaulich ansprechende Setzung der Baukörper und eine besonders gute Einordnung des Bauvorhabens der Beschwerdegegnerinnen 1 und 2 in das Orts-, Quartier- und Landschaftsbild sowie weiterhin ausreichende Freiräume und Grünflächen zu erreichen.

8.4 Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin hat der Stadtrat von Zug die von Art. 3 RPV geforderte Interessenabwägung vorgenommen, was wegen der soeben beschriebenen Abhängigkeit der vorliegenden projektbezogenen Baulinien eben auch für dieselben möglich ist. Zum einen hat der Stadtrat die in Art. 47 RPV beschriebene Berichterstattung gegenüber der kantonalen Genehmigungsbehörde in den Beschluss betreffend die Festsetzung des Baulinienplans Hertistrasse Plan Nr. 8018 integriert. Art. 47 Abs. 1 RPV verlangt, dass die Behörde, welche die Nutzungspläne erlässt, der kantonalen Genehmigungsbehörde Bericht darüber erstattet, wie die Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung, die Anregungen aus der Bevölkerung, die Sachpläne und Konzepte des Bundes und den Richtplan berücksichtigen und wie sie den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung tragen. Auf den Seiten 14 bis 17 handelte der Stadtrat die in Art. 47 Abs. 1 RPV aufgeführten Punkte ausführlich ab, begründete seinen Festsetzungsentscheid und legte im Einzelnen dar, inwiefern dem Richtplan sowie den Grundsätzen der Raumplanung Rechnung getragen wurde. Anschliessend nahm er eine umfassende und ausführliche Interessenabwägung nach Art. 3 Abs. 1 RPV vor (Seiten 18 bis 21), aus welcher ohne weiteres die hauptsächlichen Schritte der Abwägung – Ermittlung, Beurteilung und Optimierung der Interessen – (siehe dazu Aemisegger/Kissling in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung N 20) sichtbar sind. Die qualitativen Anforderungen an die Begründung des Festsetzungsentscheids und die Interessenabwägung sind somit auch bezüglich der vorliegenden projektbezogenen Baulinien erfüllt. Die Beschwerde erweist sich diesbezüglich als unbegründet und ist abzuweisen. Ein Verstoß gegen das PBG oder die RPV liegt nicht vor.

9.

9.1 Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Gemeinden hätten die nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts erforderliche Berücksichtigung der Bundesinventare, wie etwa des ISOS, in ihrer Nutzungsplanung nicht umgesetzt, weil keine Revisionen der Ortsplanung angestanden hätten. Auch die Stadt Zug habe das ISOS – entgegen allen Äusserungen der offiziellen Stellen – noch nicht berücksichtigt. Das Wort "ISOS" sei in den Protokollen und Dokumenten der Planung nirgendwo zu finden. Diese Feststellung sei wichtig, weil sowohl die Stadt wie auch der Regierungsrat die in die Planung aufgenommene Ortsbildschutzzone mit der Umsetzung des ISOS gleichgesetzt hätten. Die beiden Planungen deckten sich aber nicht, sondern verfolgten teilweise gar unterschiedliche Ziele. Auf jeden Fall setze diese Ortsbildschutzzone das ISOS nicht um.

Das sei zeitlich gar nicht möglich gewesen, weil der Bundesgerichtsentscheid Rüti (BGE 135 II 209), der erstmals die Rechtslage des ISOS für die Kantone geklärt habe, am 1. April 2009 ergangen sei. Die am 7. April 2009 beschlossene und bis heute unverändert gültige Bauordnung der Stadt Zug habe diesen wichtigen Entscheid des Bundesgerichts nicht mehr berücksichtigen können. Fest stehe damit, dass das ISOS nicht habe in die Planung einfließen können. Auch Einzelentscheide über die Unterschutzstellung von Gebäuden könnten nicht als Bestätigung dafür dienen, dass das ISOS umgesetzt worden sei. Das ISOS spreche der Gartenstadt räumliche und architekturhistorische Qualitäten zu. Die vom Bauprojekt betroffene Fläche werde als strukturstarke Wohnblockreihe erwähnt. Diese sei Teil der ganzen Gartenstadt und müsse im Sinne der intensiven Durchgrünung mit ihren Durchwegungen und Sichtverbindungen zwischen den Häusern aufrechterhalten werden. Das ISOS gebe hier Planungselemente vor, die bei der Baulinienplanung hätten aufgegriffen werden müssen. Das Projekt lasse die Grundstruktur der im ISOS und auch im Gestaltungshandbuch der Stadt Zug beschriebenen Gartenstadt verschwinden.

9.2 Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung gilt das ISOS lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in unmittelbarer Weise (Art. 2 und 3 NHG). 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.

9.3 Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin hat die Stadt Zug den Schutzziele 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, wobei die hier in Frage stehenden Bauten nicht zu den inventarisierten Bauten in der Gartenstadt gehören. 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 Art. 14 Abs. 1 DMSG 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 rechtwinklige 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 Q. _____ AG an der Aabachstrasse R. _____ und der Hertistrasse S. _____ 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 Arbeiterwohnbaus 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, der Baulinienplan werde den ISOS-Zielsetzungen gerecht. Die Rüge der Beschwerdeführerin, das ISOS sei vorliegend nicht umgesetzt worden, erweist sich somit als unbegründet.

10.

10.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, indem der Regierungsrat die Zustimmung der Fachstelle zum Projekt als ausführliches Zitat habe abdrucken lassen, ohne die darin ausgedrückten Überlegungen zu bewerten, werde der Fachbehörde faktisch die Entscheidkompetenz überlassen. Die Anliegen des Denkmalschutzes seien aber nur eines der verschiedenen Interessen an der Planung und müssten ins Verhältnis zu den anderen Interessen gesetzt werden. Diese Planungsaufgabe setze zwingend voraus, dass die Bewilligungsbehörde sich mit den verschiedenen Interessen auseinandersetze; das Gesetz räume den Denkmalschutzinteressen keinen Vorrang ein. Die Zurückhaltung des Regierungsrats führe aber gerade dazu, dass den Interessen, die von der Fachstelle eingebracht würden, Vorrang zukomme. Sie stünden einer Abwägung bei der planerischen Festsetzung der Baulinie entgegen. Zuständig und verantwortlich für das Planungsergebnis sei die Planungsbehörde. Das Amt für Denkmalpflege und Archäologie sei nicht Planungsbehörde und könne keine eigenständigen Verfügungen erlassen. Die Zurückhaltung, welche sich der Regierungsrat mit dem Hinweis auf eine (Zürcher) Praxis, wonach sich die Bewilligungsbehörde vom Bericht einer Fachstelle, die über das entsprechende Fachwissen verfüge, nicht ohne triftige Gründe hinwegsetzen dürfe, führe zu einer mangelhaften Interessenabwägung, widerspreche damit dem Planungsverfahren und sei auch gesetzlich nicht abgedeckt. Das Vorgehen stärke den Vorwurf der Rechtswidrigkeit der Baulinien.

10.2 Die Beschwerdeführerin übersieht, dass der Regierungsrat mit seinen Hinweisen auf die Ausführungen des Amts für Denkmalpflege und Archäologie und seine in diesem Zusammenhang geübte Zurückhaltung nur – aber immerhin – aufzeigen wollte (und konnte), dass die Arealbebauung die Vorgaben der Denkmalpflege, des ISOS und der Ortsbildschutzzone umsetzt sowie dass der Baulinienplan mit den Schutzziele des ISOS und der Ortsbildschutzzone vereinbar ist. Dass der Stadtrat von Zug die von Art. 3 RPV geforderte Interessenabwägung umfassend und ausführlich vorgenommen und dabei nicht nur die Anliegen des Denkmalschutzes berücksichtigt hat, wurde bereits ausgeführt (E. 8.4). Der Stadtrat hat sich insbesondere mit der unterirdischen Erschliessung und Parkierung, welche eine Minimierung des Lärms zur Folge hat, mit der Umgebungsgestaltung, mit der Einordnung des Projekts in die Landschaft, mit der Gestaltung des Siedlungsraums und des Strassenraums, mit der Verdichtung und mit der Verkehrssicherheit, aber auch mit den privaten Interessen der Nachbarschaft auseinandergesetzt (S. 14–21 des Festsetzungsbeschlusses). Der Vorwurf der Beschwerdeführerin, die Baubewilligungsbehörde und der Regierungsrat hätten den Denkmalschutzinteressen Vorrang zukommen lassen, ist daher unbegründet.

Aus den gleichen Gründen sind auch die Rügen der Beschwerdeführerin unbegründet, die Baulinien stünden ausdrücklich im Interesse der privaten Bauherrschaft und ein öffentliches Interesse an den beschlossenen Baulinien sei weder dargetan noch zu erkennen und zudem bestehe ebenso wenig ein öffentliches Interesse an den Unterniveaubaulinien, da sie lediglich einer privaten Einstellhalle dienen, die Besuchern nicht offenstehe.

11.

11.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, der kantonale Richtplan habe die Anforderungen nach dem revidierten Raumplanungsgesetz, wonach insbesondere eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt und die Siedlungsentwicklung gestärkt werden solle (Art. 8a Abs. 1 lit. c und e RPG), umgesetzt und die Verdichtungsgebiete definitiv bestimmt. Im Richtplan seien die Verdichtungsziele detailliert geregelt. Die Gartenstadt gehöre nicht dazu. In der Umgebung seien jedoch Verdichtungsgebiete vorgesehen. Die Richtplanbehörde (Kantonsrat) wolle somit die Gartenstadt bewusst von einer intensiven Überbauung verschonen. Verdichtungen widersprächen diesem übergeordneten Recht.

11.2 Es trifft zu, dass die Gartenstadt Zug nicht Teil der Verdichtungsgebiete ist, die im kantonalen Richtplan ausgeschieden sind. Dies bedeutet indes nicht, dass dort keinerlei Verdichtung stattfinden darf. Dem Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 22. Januar 2013 betreffend Anpassung des kantonalen Richtplanes kann im Gegenteil entnommen werden, dass auch in den anderen Gebieten mittels eines Bebauungsplanes resp. einer Umzonung moderat verdichtet werden kann (Vorlage Nr. 2214.1 – Laufnummer 16094, S. 28). Die im vorliegenden Fall geplante massvolle Verdichtung geht viel weniger weit, als sie in Gebieten für Verdichtung I (Ausnützungsziffer bis 2) und für Verdichtung II (Ausnützungsziffer bis 3,5; Richtplantext Kap S 5.2.3. [BGS 711.31]) zulässig ist. Dem Bericht des Regierungsrates lässt sich weiter entnehmen, dass sich Verdichtung und Schutz wertvoller Bausubstanz nicht ausschliessen (S. 29). Das vorliegende Projekt erfordert weder einen Bebauungsplan noch sieht es eine Ausnützung vor, welche das durch Bauordnung und Zonenplan zulässige Mass überschreiten würde. Es ist eine Verdichtung vorgesehen, die weit von dem gemäss Kap. S 5.2.3 des Richtplantextes in den speziell bezeichneten Verdichtungsgebieten Zulässigen entfernt ist. Die geplanten Neubauten verzichten z.B. sogar auf ein Vollgeschoss. Die hier vorgesehene massvolle Verdichtung widerspricht entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin nicht übergeordnetem Recht.

11.3 Nicht einschlägig ist das von der Beschwerdeführerin angeführte Urteil BGer 1C_128/2019, 1C_134/2019 vom 25. August 2020. Dort ging es um die Inventarentlassung der ersten ("Pappelstrasse") und zweiten Bauetappe ("Schweighof Nord") sowie der Gärten der Siedlung Friesenberg, Zürich. Das Bundesgericht führte aus, das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich habe den Siedlungen Pappelstrasse und Schweighofstrasse angesichts der verschiedenen detaillierten und in ihrer fachlichen Bewertung übereinstimmenden Beurteilungen zu Recht eine sehr hohe Schutzwürdigkeit beigemessen, die durch andere Schutzobjekte nicht relativiert werde. Es sei somit von einem sehr gewichtigen öffentlichen Interesse am Erhalt dieser Siedlungen auszugehen (E. 7.6). Die gemäss Bauvorhaben im vorliegenden Fall abzubrechenden Gebäude hingegen sind nicht inventarisiert, und einem Abbruch und Neubau stehen wie ausgeführt aus denkmalpflegerischer Sicht keine grundsätzlichen Vorbehalte entgegen. Die Beschwerdeführerin kann daher aus BGer 1C_128/2019, 1C_134/2019 nichts zu ihren Gunsten ableiten.

12.

12.1 Die Beschwerdeführerin bringt schliesslich vor, im stadträtlichen Entscheid fänden sich umfangreiche Äusserungen, die in einer planerischen Interessenabwägung zu diskutieren und gegeneinander abzuwägen wären. Jedes Interesse werde aber nur für sich besprochen. Es fehlten Wertungen der Interessen und begründete Schlussfolgerungen. Die Diskussion oder der Versuch einer Interessenabwägung prallten regelmässig am Projekt ab, das als Resultat eines Wettbewerbs ausgewählt worden sei und deshalb gar nicht mehr mit anderen Anliegen konfrontiert werden wolle bzw. dürfe. Warum das zu realisierende Projekt im Wettbewerbsverfahren obsiegt habe und inwiefern bei diesem Entscheid eine Interessenabwägung stattgefunden haben könnte, sei dem Stadtratsentscheid nicht zu entnehmen. Der Entscheid des Regierungsrats ergänze oder verbessere das fehlerhafte Vorgehen nicht.

12.2 Dass der Stadtrat von Zug die erforderliche planerische Interessenabwägung vorgenommen hat, wurde bereits vorne dargestellt (s. E. 8.4). Darauf kann grundsätzlich verwiesen werden. In seinem Festsetzungsbeschluss vom 19. Mai 2020 führt der Stadtrat u.a. aus, der Baulinienplan Hertistrasse ermögliche ein Projekt, welches mit einer massvollen Verdichtung für eine haushälterische Nutzung des Bodens sorgt, aber auch den städtebaulichen Anliegen in der Ortsbildschutzzone gerecht werde und den Stil einer Arbeitersiedlung in der Gartenstadt weiterführe. Mit ansprechenden und gut belichteten Grundrissen werde eine angemessene Wohnqualität erreicht. Die Setzung der acht neuen Gebäudekörper lasse Raum für eine Durchwegung und für ansprechende Grünflächen. Die Änderung der Baulinie nehme Bezug auf das Bauprojekt und habe namentlich zum Ziel, die Umsetzung eines Projekts zu ermöglichen, welches städtebaulich und vom Charakter her besser eingepasst werde, als wenn die bestehenden Linien und Grenzabstände eingehalten werden müssten. Die Hertistrasse werde weiter verkehrsberuhigt und der Lärm vermindert, da die Parkierung unterirdisch erfolge. Mit diesen Ausführungen zeigt der Stadtrat die Qualitäten der Arealbebauung auf und begründet, warum die vorliegende Bebauung den raumplanerischen Zielen entspricht. Er geht auch auf die privaten Interessen der Nachbarn ein und legt dar, dass mögliche Auswirkungen der neuen Gebäude auf die Nachbargrundstücke hinsichtlich der Abstände beziehungsweise der Besonnung die Interessen an einer qualitätsvollen inneren Verdichtung nicht überwögen. Weiter führt der Stadtrat aus, die Baulinie nehme Bezug auf das Bauprojekt und habe namentlich zum Ziel, die Umsetzung eines Projekts zu ermöglichen, welches städtebaulich und vom Charakter her besser eingepasst werde, als wenn die bestehenden Linien und Grenzabstände eingehalten werden müssten.

Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin hat damit der Stadtrat von Zug eine Wertung der Interessen vorgenommen und begründete Schlussfolgerungen gezogen. Gleichzeitig erlauben es die Ausführungen des Stadtrats zu erkennen, warum das zu realisierende Projekt das Wettbewerbsverfahren gewonnen hat – ein Projekt, das im Anschluss an den Projektwettbewerb noch optimiert wurde, u.a. auf Empfehlungen der Jury hin. So wurden z.B. die Abstände zwischen den Mehrfamilienhäusern vergrössert, um bessere Sichtbeziehungen zu erhalten. Die Rüge der Beschwerdeführerin betreffend fehlende Wertungen der Interessen und fehlende Schlussfolgerungen erweist sich somit als unbegründet.

13. Zusammengefasst ist festzuhalten, dass dem Regierungsrat keine Rechtsverletzung vorzuwerfen ist, wenn er die Festsetzung des Baulinienplans Hertistrasse durch den Stadtrat von Zug als rechtmässig bezeichnet hat. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

14.

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

14.2 Im Rechtsmittelverfahren ist der ganz oder teilweise obsiegenden Partei zulasten der unterliegenden Partei eine Parteientschädigung nach Massgabe ihres Obsiegens zuzusprechen (§ 28 Abs. 2 VRG). Das Gericht erachtet im vorliegenden Fall Fr. 4'000.– (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. 3'500.– auferlegt und mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.
3. Die Beschwerdeführerin hat der Bauherrschaft eine Parteientschädigung von Fr. 4'000.– (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