



VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: Dr. iur. Peter Bellwald, Vorsitz
lic. iur. Oskar Müller, lic. iur. Jacqueline Iten-Staub,
lic. iur. Felix Gysi und lic. iur. Patrick Storchenegger
Gerichtsschreiber: Dr. iur. Aldo Elsener

U R T E I L vom 29. Januar 2008

in Sachen

1. STADT ZUG, 6300 Zug

Beschwerdeführerin 1

vertreten durch den Grossen Gemeinderat und den Stadtrat von Zug,
Stadthaus, Postfach, 6301 Zug

2. NEUE WARENHAUS AG, Bederstrasse 49, 8027 Zürich

Beschwerdeführerin 2

vertreten durch RA, 6301 Zug

gegen

1. Regierungsrat des Kantons Zug

2.1 A., Bundesplatz x, 6300 Zug

2.2 B., Bundesplatz y, 6300 Zug

2.3 C., , 6300 Zug

2.4 D., 6300 Zug

2.5 E., 6300 Zug

vertreten durch RA, 6300 Zug

3.1 Stockwerkeigentümergeinschaft F.

3.2 G., 6300 Zug

Beschwerdegegner vertreten durch RA, 6300 Zug

betreffend

Bau- und Planungsrecht

(Bebauungsplan Bundesplatz West)

V 2007 / 89

V 2007 / 90

A. Die Neue Warenhaus AG, Zürich, plant als Eigentümerin der Liegenschaft GS Nr. 842 seit längerer Zeit den Umbau und die Aufstockung des bestehenden Coop-City Geschäftshauses. Zu diesem Zweck reichte sie am 24. September 2002 bei der Stadt Zug ein Baugesuch ein, welches vom Stadtrat Zug am 18. Februar 2003 bewilligt wurde. Der Regierungsrat wies mit Beschluss vom 9. September 2003 zwei gegen die Erteilung dieser Baubewilligung erhobene Verwaltungsbeschwerden ab. Mit Urteil vom 26. April 2004 hob das Verwaltungsgericht die Baubewilligung und den Beschluss des Regierungsrates auf und stellte fest, dass die zulässige Ausnützung deutlich überschritten sei. Um das Bauprojekt trotzdem zu verwirklichen, liess der Stadtrat von Zug in der Folge den Bebauungsplan Bundesplatz West ausarbeiten. Dieser wurde der Baudirektion in der Fassung vom 19. November 2004 zur Vorprüfung eingereicht. Die Baudirektion stellte mit Schreiben vom 8. März 2005 fest, dass der Bebauungsplan nach der öffentlichen Auflage und der Genehmigung durch den Grossen Gemeinderat dem Regierungsrat zur Genehmigung unterbreitet werden könne, sofern die Vorbehalte gemäss Vorprüfungsbericht erfüllt würden. Der Bebauungsplan wurde vom 15. Juli bis zum 16. August 2005 öffentlich aufgelegt. Am 22. November 2005 stimmte der Grosse Gemeinderat dem Bebauungsplan Bundesplatz West zu und wies gleichzeitig drei Einwendungen ab. Vom 2. bis zum 22. Dezember 2005 wurde der Bebauungsplan wiederum öffentlich aufgelegt. Innert Frist gingen beim Regierungsrat drei Verwaltungsbeschwerden ein. Ebenfalls wurde gegen den Bebauungsplan das Referendum ergriffen. Am 21. Mai 2006 stimmten die Stimmberechtigten der Stadt

Zug dem Bebauungsplan Bundesplatz West mit einem Ja-Stimmenanteil von 76 % zu. Während der öffentlichen Auflage des Abstimmungsergebnisses reichten A., B., C., D. E., die Stockwerkeigentümergeinschaft F., G. und H. beim Regierungsrat Beschwerde ein. Die Beschwerdeführer verlangten im Wesentlichen die Aufhebung des Bebauungsplanes und die Verweigerung der Genehmigung durch den Regierungsrat. A., B., C., D. und E. beantragten zusätzlich, ihre Eingabe sei unter Verzicht auf einen Entscheid des Regierungsrates an das Verwaltungsgericht zur direkten Beurteilung zu überweisen. Diesen Antrag wies der Regierungsrat mit Beschluss vom 3. Oktober 2006 ab.

Mit Beschluss vom 12. Juni 2007 hiess der Regierungsrat die Beschwerden gut und hob den Beschluss der Stimmberechtigten der Stadt Zug vom 21. Mai 2006 auf. Der Regierungsrat stellte im Wesentlichen fest, dass sich aus dem Bebauungsplan weder Vorteile für die Umgebungsgestaltung innerhalb des Planperimeters noch Vorteile für die bauliche Umgebung ausserhalb des Perimeters ableiten lassen würden. Der Bebauungsplan sehe lediglich vor, dass diese Forderungen erst im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens einzulösen seien.

B. Gegen diesen Regierungsratsbeschluss reichten der Grosse Gemeinderat und der Stadtrat von Zug am 13. Juli 2007 Verwaltungsgerichtsbeschwerde ein und beantragen, der Regierungsratsbeschluss sei aufzuheben und die Verwaltungsbeschwerden der Beschwerdegegner seien abzuweisen. Weiter sei der Regierungsrat anzuweisen, den Bebauungsplan Bundesplatz West, Plan Nr. 7057, zu genehmigen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegner. Auf die weiteren Ausführungen ist in den Erwägungen einzugehen.

C. Am 17. Juli 2007 liess auch die Neue Warenhaus AG Verwaltungsgerichtsbeschwerde einreichen und beantragen, der Entscheid des Regierungsrates vom 12. Juni 2007 sei vollumfänglich aufzuheben, es sei festzustellen, dass der vom Grossen Gemeinderat der Stadt Zug beschlossene und von den Stimmberechtigten der Stadt Zug genehmigte Bebauungsplan gesetzmässig sei und der Regierungsrat sei anzuweisen, die Genehmigung zu erteilen. Weiter wird beantragt, die Partei- und Verfahrenskosten des Verwaltungsbeschwerdeverfahrens seien den im früheren Verfahren beteiligten Grundeigentümern aufzuerlegen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegner. Auf die weiteren Ausführungen ist in den Erwägungen einzutreten.

D. Mit Eingabe vom 8. August 2007 lässt die Neue Warenhaus AG in der Beschwerdesache V 2007/89 beantragen, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde der Stadt Zug sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegner gutzuheissen. Der Stadtrat und der Grosse Gemeinderat Zug beantragen in der Beschwerdesache V 2007/90, die Beschwerde der Neuen Warenhaus AG sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegner gutzuheissen. Zur Begründung verweisen die beiden Beschwerdeführer auf die Beschwerdeschriften in ihren eigenen Verfahren.

E. Mit Vernehmlassung vom 21. August 2007 lässt der Regierungsrat durch die Baudirektion beantragen, die beiden Beschwerden seien unter Kostenfolge zulasten der beiden Beschwerdeführerinnen abzuweisen. Auf die Begründung dieses Antrags ist in den Erwägungen einzutreten.

F. Am 24. August 2007 publizierte der Regierungsrat seinen Beschluss vom 12. Juni 2007 im Amtsblatt und stellte fest, dass er dem Bebauungsplan Bundesplatz West der Stadt Zug die kantonale Genehmigung verweigert habe. Der Beschluss wurde vom 24. August bis zum 24. September 2007 öffentlich aufgelegt. Allfällige in ihrer Rechtsstellung betroffene Personen wurden auf die Möglichkeit der Beschwerde hingewiesen. Innert der 30-tägigen Frist ging die Beschwerde eines Stimmberechtigten ein, auf die das Verwaltungsgericht jedoch mit Urteil vom 18. Dezember 2007 wegen fehlender Legitimation nicht eintrat.

G. Mit Eingaben vom 22. Oktober 2007 lassen die Stockwerkeigentümergeinschaft F. und G. beantragen, die beiden Beschwerden seien unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführerinnen vollumfänglich abzuweisen. Sie verzichten auf weitere Ausführungen.

H. Mit Vernehmlassung vom 31. Oktober 2007 lassen A., D. und E. die Abweisung der Beschwerden unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführer beantragen.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1. Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz) vom 1. April 1976 (VRG, BGS 162.1) ist gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrates die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausschliesst. Ein solcher Ausschluss liegt hier nicht vor. Der angefochtene Regierungsratsbeschluss vom 12. Juni 2007 wurde den Parteien am Freitag, den 15. Juni 2007, zugestellt. Es muss daher davon ausgegangen werden, dass der eingeschrieben versandte Beschluss den beiden Beschwerdeführerinnen - wie von diesen behauptet - nicht vor dem 18. Juni 2007 zugestellt wurde. Die Beschwerdefrist begann somit am 19. Juni 2007 zu laufen und endete am 18. Juli 2007. Die vorliegenden Beschwerden wurden am 13. und 17. Juli 2007 der Post übergeben. Sie sind somit fristgerecht eingereicht worden und entsprechen den formellen Anforderungen, weshalb sie vom Verwaltungsgericht zu prüfen sind.

Richtet sich eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen einen Beschluss des Regierungsrates, so hat das Verwaltungsgericht zu prüfen, ob dem Regierungsrat Rechtsverletzungen vorgeworfen werden können. Als Rechtsverletzungen gelten gemäss § 63 Abs. 1 VRG: die Nichtanwendung oder die unrichtige Anwendung eines Rechtssatzes (Ziff. 1); die unrichtige rechtliche Beurteilung einer Tatsache (Ziff. 2); der Missbrauch oder die Überschreitung des Ermessens (Ziff. 3); die Verletzung einer wesentlichen Form- oder Verfahrensvorschrift (Ziff. 4); Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung (Ziff. 5). Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann überdies jede für den Entscheid erhebliche unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhalts angefochten werden (§ 63 Abs. 2 VRG).

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerden richten sich beide gegen den Beschluss des Regierungsrates vom 12. Juni 2007 und haben damit einen identischen Beschwerdegegenstand. Auch die Anträge in den beiden Beschwerdeschriften sind weitgehend identisch und beide richten sich gegen dieselben Beschwerdegegner. Aus verfahrensökonomischer Sicht rechtfertigt es sich daher, die beiden Beschwerdeverfahren zusammenzulegen und in selben Verfahren zu erledigen. Die Beschwerdeführer des Verfahrens vor dem Regierungsrat, B. und C., haben sich an diesem Verfahren nicht mehr beteiligt, denn trotz Einladung zur Vernehmlassung wurden sie von ihrem Anwalt nicht mehr vertreten. Sie haben sich auch nicht als Einzelpersonen am Verfahren beteiligt.

2. Legitimation

Zu prüfen ist vorerst, ob die Beschwerdeführerinnen zur Beschwerdeführung berechtigt sind. Die Neue Warenhaus AG lässt diesbezüglich ausführen, sie sei als Adressatin des angefochtenen Entscheides durch den negativen Entscheid des Regierungsrates direkt betroffen, weshalb ihre Aktivlegitimation zu bejahen sei. Die Vertreter der Stadt Zug führen diesbezüglich aus, der Grosse Gemeinderat habe gemäss § 39 Abs. 3 in Verbindung mit § 41 des Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 (PBG, BGS 721.11) den Bebauungsplan Bundesplatz West erlassen. Der Bebauungsplan sei ein Planungsinstrument der Gemeinde. Durch die Nichtgenehmigung sei die Stadt Zug materiell und formell beschwert und betroffen und daher zur Beschwerdeführung berechtigt. Die Beschwerdegegner 2 lassen ausführen, die Legitimation der Neuen Warenhaus AG zur Beschwerdeführung müsse bestritten werden. Der Entscheid des Regierungsrates richte sich gegen den von der Stadt Zug beschlossenen Bebauungsplan. Beschwerdeberechtigt sei deshalb der Grosse Gemeinderat und jeder Stimmbürger der Stadt Zug, nicht aber die Neue Warenhaus AG. Ihr Bauprojekt sei rechtskräftig abgelehnt worden und ein neues sei beim städtischen Bauamt hängig. In diesem Verfahren gehe es darum, dass die Bauvorschriften für das betreffende Gebiet vom Regierungsrat nicht genehmigt worden seien. Die hier nicht stimmberechtigte Neue Warenhaus AG könne deshalb nicht Beschwerde führen, weshalb ihre Beschwerde aus dem Recht zu weisen sei.

a) Zur Erhebung einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist nach kantonalem Recht allgemein berechtigt, wer durch einen Entscheid in seiner Rechtsstellung betroffen ist (§ 62 in Verbindung mit § 41 VRG). Per 1. Januar 2007 ist das Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) in Kraft getreten. Dieses bestimmt in Art. 111, dass, wer zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist, sich auch am Verfahren vor allen kantonalen Vorinstanzen als Partei beteiligen können. Damit müssen die Kantone mindestens die gleiche Beschwerdelegitimation anerkennen, wie sie das BGG vorschreibt. Artikel 89 Abs. 1 BGG bestimmt diesbezüglich, dass zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt ist, wer a. vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat; b. durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist; und c. ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein.

b) Zur Beschwerde berechtigt ist zunächst der Adressat des angefochtenen Entscheides, also diejenige Person, deren Rechtsstellung durch den Entscheid berührt ist. Bei Nutzungsplänen, Sondernutzungsplänen oder anderen grundeigentümerverbindlichen Plänen

sind mit "Adressaten" die Eigentümer oder die dinglich Berechtigten der vom Plan betroffenen Grundstücke gemeint (vgl. hierzu Seiler/von Werdt/Güngerich, Bundesgerichtsgesetz, Bern 2007, Art. 89 N 16 f.). Legitimiert können auch Dritte sein, die nicht Verfügungsadressaten sind. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts muss der Beschwerdeführer durch einen Entscheid stärker als jedermann betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten Beziehung zur Streitsache stehen und selber unmittelbar einen (rechtlichen oder faktischen) Nachteil erleiden. Die Popularbeschwerde ist ausgeschlossen. Entsprechend besteht keine Legitimation, wenn durch das betreffende Vorhaben zwar eine gewisse Beeinträchtigung entsteht, die aber für den Einzelnen nicht höher ist als für die Allgemeinheit. Mit Bezug auf die Anfechtung von Nutzungsplänen bzw. von Genehmigungsentscheiden über Nutzungspläne hat die Rechtsprechung festgestellt, dass neben dem Eigentümer des von einem Zonenplan direkt erfassten Grundstücks nur die Eigentümer von benachbarten Liegenschaften zur Beschwerde befugt sind, die geltend machen können, die Genehmigung oder Nichtgenehmigung verletze sie in ihren eigenen Rechten, sei es, weil der Plan die Nutzung ihrer Liegenschaft beschränkt, sei es weil durch ihn Normen, die auch dem Schutz der Nachbarn dienen, verletzt oder gefährdet werden könnten (BGE 113 Ia 238).

c) Die Tatsache, dass jemand in einer Gemeinde Wohnsitz hat und stimmberechtigt ist, führt in diesem Fall für sich allein nicht zur Beschwerdeberechtigung. Nach Art. 34 Abs. 1 BV sind die politischen Rechte gewährleistet. Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Die politischen Rechte des Einzelnen und auch die der Stimmberechtigten einer Gemeinde gelten indes nicht unbegrenzt. Sie werden z.B. durch andere Bestimmungen der Bundesverfassung und durch Gesetze eingeschränkt. Zu beachten ist dabei der hierarchische und föderalistische Aufbau unseres Staatswesens. Die Stimmberechtigten einer Gemeinde sind nicht befugt, abschliessend über Materien zu befinden, die sich zumindest teilweise in der Kompetenz des Kantons oder sogar des Bundes befinden. So regelt im vorliegenden Fall § 42 Abs. 1 PBG, dass neue, geänderte oder aufgehobene gemeindliche Bauvorschriften, Zonen- und Bebauungspläne sowie Baulinien- und Strassenpläne durch den Regierungsrat genehmigt werden müssen. Die Prüfung durch den Regierungsrat erstreckt sich dabei auf die Übereinstimmung der von einer Gemeinde beschlossenen Bauvorschriften und Pläne mit dem eidgenössischen und kantonalen Recht, insbesondere mit dem Raumplanungsgesetz des Bundes vom 22. Juni 1979 (SR 700, RPG), dem kantonalen PBG und dem Richtplan. Die Genehmigungskompetenz des Regierungsrates stützt sich auf Art. 26 Abs. 1 RPG, der den Kantonen vorschreibt, dass eine kantonale Behörde die Nutzungspläne und ihre An-

passungen zu genehmigen hat. Die Genehmigung ist für die Gültigkeit eines Nutzungsplanes konstitutiv, d.h. ohne Genehmigung sind z.B. ein Zonenplan oder ein Bebauungsplan nicht gültig. Bei dieser Genehmigung ist der Regierungsrat nicht an einen positiven Vor-Entscheid der Stimmberechtigten gebunden. Auch wenn die Stimmberechtigten der Stadt Zug dem Bebauungsplan Bundesplatz West zu 100 % zugestimmt hätten, so wäre der Regierungsrat verpflichtet gewesen, diesen Entscheid auf die Übereinstimmung mit dem kantonalen und eidgenössischen Recht zu überprüfen. Mit der Stimmrechtsbeschwerde kann nur die Verletzung politischer Rechte geltend gemacht werden wie z.B. die Beeinträchtigung des aktiven und passiven Wahlrechts, des Initiativ- und Referendumsrechts. Dagegen kann ein Stimmbürger den Entscheid einer kantonalen Aufsichts- oder Rechtsmittelbehörde, welche den Beschluss einer Gemeindeversammlung wegen inhaltlicher Unvereinbarkeit mit übergeordnetem kantonalen oder Bundesrecht aufhebt oder nicht genehmigt, nicht wegen Verletzung seines Stimmrechts anfechten. Wenn der Regierungsrat daher als Genehmigungsinstanz oder auf Beschwerde eines betroffenen Grundeigentümers hin einer Änderung eines gemeindlichen Zonen- oder Bebauungsplans durch die Gemeindeversammlung seine Genehmigung versagt und feststellt, dass diese Änderung mit dem eidgenössischen und kantonalen Raumplanungsrecht nicht vereinbar sei, so kann dieser Entscheid nicht von den einzelnen Stimmberechtigten mit der Begründung angefochten werden, er missachte den vom Gemeindestimmvolk bekundeten Willen. Der Wille einer Gemeindeversammlung hat sich in jedem Fall dem übergeordneten materiellen Recht zu beugen (vgl. hierzu Urteil des Bundesgerichts vom 12. Oktober 1988, in ZBl 1989, 275 f.).

d) Die Stadt Zug ist die Adressatin des angefochtenen Beschlusses des Regierungsrates und damit offensichtlich zur Beschwerdeführung berechtigt. Die Vertretung der Stadt Zug steht gemäss § 41 Abs. 2 VRG grundsätzlich dem Stadtrat zu. Es ist jedoch nicht zu beanstanden, wenn auch der Grosse Gemeinderat den Stadtrat in einem Beschwerdeverfahren unterstützt. Die Beschwerdelegitimation der Stadt Zug kann ohne Weiteres bejaht werden. Aber auch die Beschwerdeberechtigung der Neuen Warenhaus AG ist offensichtlich gegeben. Bei Nutzungsplänen, Sondernutzungsplänen oder anderen grundeigentümergebundenen Plänen sind mit "Adressaten" die Eigentümer oder die dinglich Berechtigten der vom Plan betroffenen Grundstücke gemeint. Der hier zur Diskussion stehende Bebauungsplan Bundesplatz West betrifft ausschliesslich das Grundstück GS Nr. 842, welches sich im Eigentum der Neuen Warenhaus AG befindet. Der angefochtene Entscheid des Regierungsrates verunmöglicht es ihr zur Zeit, ihr Grundstück den Vorgaben des Bebauungsplanes entsprechend auszubauen und zu renovieren. Sie ist daher vom

Entscheid des Regierungsrates in ihren schutzwürdigen Interessen in besonderem Mass berührt und entsprechend zur Beschwerdeführung berechtigt.

3. Verletzung des rechtlichen Gehörs / fehlende Prüfung der Legitimation durch den Regierungsrat

a) Die Beschwerdeführerin 2 wirft dem Regierungsrat eine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor, weil im angefochtenen Entscheid die Begründungen der benachbarten Grundeigentümer (damalige Beschwerdeführer) ausführlich festgehalten worden seien, die Begründungen der Beschwerdeführerin aber mit keinem Wort erwähnt worden seien. Es sei lediglich der Antrag vom 18. August 2006 (ohne Begründung) erwähnt. Die weiteren Eingaben und die Anträge betreffend fehlender Legitimation der Beschwerdeführer seien im Entscheid nicht aufgenommen und auch nicht beurteilt worden. Dies sei eine Verletzung des rechtlichen Gehörs und eine Ungleichbehandlung. Da der Anspruch formeller Natur sei, führe dies zur Aufhebung des Entscheides unabhängig von der materiellen Beurteilung. Bei den Sachverhaltsfeststellungen habe der Regierungsrat nicht erwähnt, dass der Entscheid der Stimmberechtigten noch von weiteren Beschwerdeführern angefochten worden sei. Ebenfalls sei nicht erwähnt, dass sich mehrere Beschwerdeführer vom Verfahren zurückgezogen hätten. Die Kostenfrage dieser Rückzüge sei im Entscheid trotz entsprechender Anträge nicht enthalten. Auch sei die Abweisung des Antrags, die Angelegenheit zur direkten Beurteilung dem Verwaltungsgericht als Sprungsbeschwerde zu überweisen, kostenmässig nicht erfasst worden. Dies stelle eine Begünstigung der Beschwerdeführer im Verwaltungsbeschwerdeverfahren dar. Der Regierungsrat habe es auch unterlassen, die Legitimation der einzelnen beschwerdeführenden Grundeigentümer zu überprüfen, obwohl diese ausdrücklich bestritten worden sei. Die Beschwerdeführerin könne nicht verpflichtet werden, Parteikosten an benachbarte Grundeigentümer zu bezahlen, wenn deren Legitimation verneint werden müsste. In Verletzung des Grundsatzes des rechtlichen Gehörs und des Willkürverbotes habe der Regierungsrat diese Frage nicht beurteilt, so dass der Entscheid schon aus diesem Grund aufzuheben sei, in jedem Fall aber die Regelung der Kostenfrage. Selbst wenn die Nichtgenehmigung gerechtfertigt wäre, so wäre dies ein Beschluss als Genehmigungsinstanz über ein gemeindliches Planungsmittel, in welchem den betroffenen Grundeigentümern keine Kosten zu überwälzen seien.

b) Der Regierungsrat führt in seiner Vernehmlassung diesbezüglich aus, die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer des Verwaltungsbeschwerdeverfahrens seien als Eigentümer und Eigentümerinnen von Liegenschaften in unmittelbarer Nähe des Ge-

bäudes der Neuen Warenhaus AG betroffen. Beim Augenschein der Baudirektion sei festgestellt worden, wie nahe die geplante Vergrösserung des ehemaligen EPA-Gebäudes insbesondere der Liegenschaft des Beschwerdegegners 2.1 komme. Die enge räumliche Beziehung sei eindeutig gegeben. Auch wenn die enge nachbarliche Raumbeziehung allein nicht zur Begründung der Legitimation genügen sollte, so seien an die Darlegung des Berührtseins in qualifizierten eigenen Interessen nur geringe Anforderungen zu stellen, wenn die Betroffenheit aufgrund einer besonders engen und unmittelbaren Nachbarschaft offensichtlich sei. Werde in einem solchen Fall die Verletzung von Bestimmungen mit nachbarschützender Funktion gerügt, so ergebe sich das qualifizierte Berührtsein bereits aus der engen räumlichen Beziehung. Mit der Rüge, der Bebauungsplan Bundesplatz West bringe keine Vorteile für die Gestaltung der Umgebung, hätten die Beschwerdeführer im Verwaltungsbeschwerdeverfahren eindeutig Rügen mit nachbarschützender Funktion vorgebracht. Mit der Gutheissung ihrer Beschwerden habe die behauptete Beeinträchtigung abgewendet werden können. Was den Vorwurf betreffe, der Regierungsrat habe sich nicht mit der Rüge befasst, wonach die Legitimation der Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer im Verwaltungsbeschwerdeverfahren nicht gegeben sei, so sei festzustellen, dass die Behörde alle Vorbringen zu prüfen habe, wobei diese Prüfung in die Begründung des Entscheides einzufließen habe. Die Widerlegung eines Standpunktes könne durch die Darlegung der eigenen abweichenden Auffassung geschehen. Stillschweigend übergehen dürfe die zuständige Behörde jedoch die Argumente, die zur Entscheidung eines Verwaltungsstreites erkennbar unbehelflich seien. Gleichzeitig müsse aber festgehalten werden, dass ein Entscheid nur angemessen begründet werden müsse. Die Erwägungen der Behörden müssten die Begründung eines Rechtsmittels ermöglichen. Weiter wird ausgeführt, der Regierungsrat habe festgestellt, dass die Beschwerdeführer des Verwaltungsbeschwerdeverfahrens Eigentümer von Liegenschaften seien, die unmittelbar an den Perimeter des Bebauungsplanes Bundesplatz West angrenzen würden. Damit sei die räumliche Nähe klar gegeben. Mit der Gutheissung der Beschwerden habe er auch klar dargelegt, dass die nachbarschützende Funktion der Rügen und damit ein Berührtsein in qualifizierten eigenen Interessen gegeben gewesen sei. Zudem hätte er im Rahmen des Genehmigungsverfahrens den Bebauungsplan West ohnehin auf seine Übereinstimmung mit dem höherrangigen Recht überprüfen müssen. Was den Rückzug von mehreren Beschwerdeführern vom Verfahren betreffe, so übersehe die Beschwerdeführerin 2 offenbar, dass die Zürich Versicherungsgesellschaft ihre Beschwerde vom 22. Dezember 2005 zurückgezogen habe. Der Abschreibungsbeschluss vom 12. Juli 2006 sei ohne Kostenfolge und ohne Parteientschädigung erfolgt. Weiter habe der Regierungsrat festgestellt, dass H. sein Mietverhältnis aufgelöst habe, umgezogen sei und deshalb nicht mehr zur Beschwer-

de legitimiert sei. Was die Kosten des Zwischenentscheides über die aufschiebende Wirkung betreffe, so seien die damaligen Beschwerdeführer mit Blick auf das ganze Beschwerdeverfahren nur unwesentlich unterlegen, weshalb man auf eine Kostenüberwälzung für diesen Zwischenentscheid verzichtet habe.

c) Die Neue Warenhaus AG hat in ihrer Vernehmlassung vom 18. August 2006 die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde beantragt, nicht aber ein Nichteintreten wegen fehlender Legitimation. In der Begründung ihres Antrages hat sie allerdings ausgeführt, dass die Beschwerdeführer nur zur Beschwerde legitimiert seien, soweit die von ihnen angefochtenen Bestimmungen auch nachbarschützende Funktionen hätten. Soweit sie sich aber auf Fragen der Ästhetik, der Einpassung sowie des öffentlichen Verkehrs berufen würden, seien sie zur Beschwerde nicht legitimiert. In ihrer Stellungnahme zum Augenschein verlangt die Beschwerdeführerin 2 erneut, dass die Legitimation der anderen Beschwerdeführer einzeln abzuklären sei. Soweit die Legitimation bzw. die besondere Betroffenheit nicht nachgewiesen sei, sei auf die Beschwerde unter entsprechender Kostenfolge nicht einzutreten. Dies betreffe insbesondere die Beschwerdeführer E.. Auch akzeptierte die Beschwerdeführerin in ihrer abschliessenden Stellungnahme nicht, dass sich die Rechtsnachfolgerin von X.. am Verfahren beteilige.

d) Vorerst ist festzustellen, dass die Beschwerde der Zürich Versicherungsgesellschaft vom 22. Dezember 2005 nicht Gegenstand des regierungsrätlichen Verfahrens war, welches mit dem hier angefochtenen Entscheid vom 12. Juni 2007 abgeschlossen wurde. Diese Beschwerde wurde vielmehr am 6. Juli 2006 zurückgezogen und abgeschrieben, noch bevor die Beschwerdeführerin 2 durch den Regierungsrat zur Vernehmlassung eingeladen wurde. Was den damaligen Beschwerdeführer H. betrifft, so teilte sein Rechtsvertreter dem Regierungsrat mit Schreiben vom 23. Januar 2007 mit, dass H. sein Mietverhältnis aufgelöst habe und umgezogen sei, so dass er nicht legitimiert sei und entsprechend nicht mehr als Beschwerdeführer zu betrachten sei. Im gleichen Schreiben teilte der Rechtsvertreter dem Regierungsrat mit, dass X. ihr Grundstück Nr. xxx an G. verkauft habe, die als Rechtsnachfolgerin in den Prozess eintrete. Die Tatsache, dass G. als Rechtsnachfolgerin von X. in den Prozess eingetreten ist, ist nicht zu beanstanden. Die Tatsache hingegen, dass sich H. als Beschwerdeführer aus dem Verfahren "abgemeldet" hat, kommt dem Rückzug seiner Beschwerde gleich. Entsprechend hätte dies bei der Verteilung der Kosten berücksichtigt werden müssen. Insofern ist der Entscheid des Regierungsrates zu beanstanden. Zudem wäre fraglich gewesen, ob er als Mieter zur Beschwerdeführung berechtigt gewesen wäre.

e) Was die Legitimation der Beschwerdeführer im Verfahren vor dem Regierungsrat betrifft, so hat der Regierungsrat diese in seinem Beschluss bejaht, ohne dies näher zu begründen. Er stellt in Erw. 2 unter Hinweis auf § 41 Abs. 3 PBG pauschal fest, dass die Legitimation der vom Bebauungsplan West betroffenen Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer gegeben sei. Eine solche Pauschalformulierung genügt im Regelfall nicht, um die Legitimation eines Beschwerdeführers ordnungsgemäss zu begründen. Hier liegen aber in zweierlei Hinsicht besondere Verhältnisse vor: Einerseits war der Regierungsrat als Genehmigungsinstanz gestützt auf Art. 26 RPG und § 42 PBG verpflichtet, den Bebauungsplan auf die Übereinstimmung mit dem eidgenössischen und kantonalen Recht, insbesondere mit dem Raumplanungsgesetz, dem Planungs- und Baugesetz und dem kantonalen Richtplan zu überprüfen, d.h. unabhängig von allfälligen Beschwerden hätte er sich mit der Sache beschäftigen müssen. Andererseits war die Legitimation der Beschwerdeführer - mit Ausnahme von E. - offensichtlich gegeben. Alle andern Beschwerdeführer besitzen Liegenschaften in unmittelbarer Nähe des Bebauungsplanes Bundesplatz West. Die Liegenschaften der Beschwerdeführer 2.1, 2.2., 2.3 und 2.4 und der Beschwerdeführerin 3.2 sind kaum mehr als 12 Meter von der Grenze des Perimeters des Bebauungsplanes entfernt. Auch die Liegenschaft der Stockwerkeigentümergeinschaft F. ist nur etwas mehr als 40 Meter vom Bebauungsplanperimeter entfernt. Damit sind alle diese Eigentümer in besonderem Mass von dem Bebauungsplan betroffen. Der Regierungsrat stellt in seiner Vernehmlassung auch zutreffend fest, dass er mit der Gutheissung der Beschwerden klar zum Ausdruck gebracht habe, dass die nachbarschützende Funktion der Rügen und damit ein Berührtsein in qualifizierten eigenen Interessen gegeben gewesen sei. Die Bestimmungen von § 32 Abs. 1 und 2 PBG dienen in besonderem Mass dem Schutz der Nachbarn. Wenn diese in ihren nachbarrechtlichen Interessen besonders berührt sind, so steht ihnen auch das Recht zu, jede andere Art von Rechtsverletzungen zu rügen. An der Beschwerdeberechtigung der erwähnten Nachbarn kann nicht ernsthaft gezweifelt werden.

f) Was die Beschwerdegegner 2.5 und Beschwerdeführer im regierungsrätlichen Verfahren betrifft, so sind sie Eigentümer im Gebäude ...strasse yy. Dieses befindet sich in der zweiten Häuserzeile jenseits der SBB-Bahnlinie und ist zwischen 40 bis 80 Meter von der östlichen Grenze des Bebauungsplanes entfernt. Dazwischen liegt die Häuserzeile der anderen Beschwerdegegner, die sich alle im Perimeter des Bebauungsplans Bundesplatz Ost befinden und die den Beschwerdegegnern 2.5 auch weitgehend die Sicht auf das Gebäude der Beschwerdeführerin 2 wegnehmen. Das Gebäude ...strasse yy ist zwar

zirka einen Meter höher als das geplante Gebäude der Beschwerdeführerin 2. Bei einem Gebäudeabstand von mehr als 50 Metern ist dadurch aber nicht mit einer wesentlichen Einschränkung der Besonnung zu rechnen. Ebenfalls wird sich die optische Beeinträchtigung des Gebäudes kaum auf die Eigentümer des Gebäudes ...strasse yy auswirken, da es zum grössten Teil nicht einsehbar ist. Der unter Umständen zu erwartende Mehrverkehr durch die Aufhebung der bestehenden Parkplätze wird die Liegenschaft der Beschwerdeführer kaum betreffen, da sich im Bereich ihres Gebäudes keine öffentlichen oder privaten oberirdischen Parkplätze befinden. Die Beschwerdegegner 2.5 erfüllten im regierungsrätlichen Verfahren die seit dem 1. Januar 2007 strenger gewordenen Voraussetzungen des "besonderen Berührtseins" nach Art. 89 BGG nicht. Auf ihre Beschwerde hätte der Regierungsrat nicht eintreten dürfen. Dies hat Konsequenzen für die Kosten- und Entschädigungsfolgen.

g) Die Beschwerdeführerin 2 wirft dem Regierungsrat vor, er habe die von ihr im Verwaltungsbeschwerdeverfahren vorgebrachte Begründung mit keinem Wort erwähnt. Dieser Vorwurf trifft insofern zu, als der Regierungsrat in seinem Beschluss unter dem Buchstaben E. zwar die Anträge, nicht aber die entsprechende Begründung der Neuen Warenhaus AG wiedergibt. Dies bedeutet aber noch keineswegs, dass er sich mit den Einwänden, welche die Beschwerdeführerin 2 in ihren vorinstanzlichen Rechtsschriften vorgebracht hat, nicht auseinandergesetzt hätte. Massgebend kann nicht sein, ob die entscheidende Behörde im Sachverhaltsteil ihres Entscheides die einzelnen Vorbringen einer Partei auflistet oder nicht, sondern entscheidend muss sein, ob sie sich in der Begründung ihres Entscheides mit den vorgebrachten Fragen und Einwänden auseinandergesetzt hat. Wenn man die Erwägungen des regierungsrätlichen Entscheides konsultiert, so ergibt sich, dass die von der Beschwerdeführerin 2 vorgebrachten Argumente im angefochtenen Beschluss berücksichtigt und abgewogen worden sind. Ob der Regierungsrat dies in seinen Erwägungen korrekt getan hat, oder ob sein Entscheid Recht verletzt, wird im Folgenden zu prüfen sein. Hier kann festgehalten werden, dass es der ausführlich begründete Beschluss des Regierungsrates sowohl der Stadt Zug wie auch der Beschwerdeführerin 2 ermöglicht hat, diesen Entscheid in ausführlicher und qualifizierter Weise anzufechten. Entsprechend hat der Regierungsrat seine Begründungspflicht nicht verletzt.

4. Bebauungsplan

Bevor auf die weiteren Vorbringen der Parteien eingegangen wird, ist zu klären, welche Funktionen einem Bebauungsplan zukommen und wie er rechtlich zu qualifizieren ist.

a) Die rechtlichen Grundlagen für den Erlass von Bebauungsplänen finden sich auf Bundesebene in Art. 14 RPG. Dieser bestimmt, dass Nutzungspläne die zulässige Nutzung des Bodens ordnen. Die Nutzungsplanung arbeitet mit Rahmennutzungsplänen und mit Sondernutzungsplänen. Zu den Rahmennutzungsplänen gehört in der Regel der Zonenplan. Sondernutzungspläne sind z.B. Baulinien-, Überbauungs-, Gestaltungs-, Quartier- oder Erschliessungspläne. Sie (Begriffe und Aufgaben ändern von Kanton zu Kanton) ordnen die Bauungs- und Gestaltungsmöglichkeiten grösserer zusammenhängender Flächen näher. Sie können bis in die Einzelheiten von Bauästhetik und Gebäudenutzung reichen (vgl. hierzu die Erläuterungen des Bundesamtes für die Raumplanung zum Bundesgesetz über die Raumplanung, 1981, S. 197 f.). Im kantonalen zugerischen Recht befinden sich die Vorschriften über die Bebauungspläne im 4. Abschnitt des Planungs- und Baugesetzes unter dem Abschnittstitel "Kantonale und gemeindliche Sondernutzungspläne". Unter der Ziff. 3 "Bebauungspläne" findet sich in § 32 PBG die folgende Regelung:

¹ Gemeindliche Bebauungspläne bestimmen die Bauweise für eine Fläche innerhalb der Bauzone. Wenn sie Vorteile für das Siedlungsbild und die Gestaltung der Umgebung erzielen, können sie von den ordentlichen Bauvorschriften abweichen.

² Bestandteile sind in der Regel die Baulinienpläne und Vorschriften über die Art und das Mass der Ausnützung der Grundstücke, die Verkehrserschliessung, die Anordnung der Baukörper, die Geschosshöhe, die Gebäudehöhe, die Dachform, die Abstände und insbesondere die Umgebung".

Aus den Materialien zum PBG ergibt sich, dass das Hauptmerkmal des Bebauungsplanes als Sondernutzungsplan die grössere Regelungsdichte im Verhältnis zur Grundordnung sei. Der Bebauungsplan kann im Interesse des Siedlungsbildes und der Umgebungsgestaltung von den ordentlichen Bauvorschriften abweichen. Er muss dabei diese Vorteile nicht bezwecken, wohl aber erkennbar mit sich bringen. Die Einzelheiten dürfen allerdings nicht soweit festgelegt werden, dass eine Baubewilligung nur noch reine Formsache wäre. Der Bebauungsplan muss aber ein anschauliches Bild über die künftig mögliche Bebauung vermitteln, damit seine Einpassung in die Siedlung bewertet werden kann (vgl. hierzu den Bericht und Antrag des Regierungsrates zu der Totalrevision des Planungs- und Baugesetzes vom 9. September 1997, KRV Nr. 9311). Die Erarbeitung eines Bebauungsplanes führt nicht direkt zur Baupflicht. Sofern aber gebaut wird, besteht die Verpflichtung, die Baumasse sowie die gestalterischen und erschliessungsmässigen Anforderungen zu erfül-

len bzw. die im Bebauungsplan festgelegte "bessere" Lösung zu verwirklichen (vgl. hierzu das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 20. Juni 1996 i.S. L.G.).

Auch die Bauordnung der Stadt Zug vom 30. August 1994 (BO) enthält in § 15 Vorschriften über Bebauungspläne. Gemäss dieser Bestimmung legen Bebauungspläne die Art der Überbauung für ein bestimmtes Gebiet näher fest und treten anstelle der ordentlichen Bauvorschriften (Ziff. 1). Sie bezwecken städtebaulich, funktionell und nutzungsmässig bessere Lösungen, als dies mit der Ersatzbauweise möglich wäre. Die Bestimmungen der BO ergänzen die Regeln des PBG und sind deshalb im vorliegenden Verfahren anwendbar. Das Verwaltungsgericht hat verschiedentlich festgestellt, dass die gemeindlichen Bauordnungen durch das Inkrafttreten des PGB nicht aufgehoben wurden, sondern dass diese Bestimmungen das PBG ergänzen und ihm zum Teil sogar vorgehen (vgl. VGE vom 5. Juli 2007 i.S. Int. AG).

b) Die Stadt Zug führt diesbezüglich aus, ein Bebauungsplan basiere in der Regel auf einem städtebaulichen Konzept als Ergebnis von Studien oder Wettbewerben. Die Disziplin "Städtebau" umfasse die Festlegung von Volumen, Freiräumen, Nutzungsdichte, Nutzungsart und Erschliessung. Die vom Regierungsrat als fehlender Teil des Bebauungsplanes beanstandete Konstruktionsart und Materialisierung der Fassadengestaltung sowie die konkrete Aussenraumgestaltung seien nicht Teil des Städtebaus, sondern sie seien Bestandteil der Architektur und damit Gegenstand des Bauprojekts. Konkrete architektonische Festlegungen in einem Bebauungsplan seien nicht stufengerecht. Dafür bestehe auch keine Rechtsgrundlage. Der Bebauungsplan in seiner planerischen Abstraktheit könne Vorteile für Siedlung und Umgebung nur andeuten bzw. die Grundlage dafür schaffen. Vorliegend habe der Stadtrat die Vorteile konkretisiert, indem er zeitgleich das Bauprojekt öffentlich aufgelegt habe. Dadurch sei die Planungshierarchie gewahrt und trotzdem eine Gesamtbeurteilung ermöglicht worden. Zu beachten sei auch, dass das Stadtzentrum von Zug als Ganzes zu verstehen sei. Es stelle eine Kombination von Bauten, Strassen, Plätzen und Freiräumen dar. Das Zentrum habe als Ganzes eine hohe städtebauliche Qualität bzw. Vorteile für das Siedlungsbild und die Umgebung aufzuweisen. Den einzelnen Bestandteilen würden unterschiedliche Aufgaben zukommen, was bedeute, dass nicht jeder Teil alle Komponenten abdecken müsse bzw. könne. Bebauungsplänen mit dichter Bebauung und praktisch ohne Aussen- und Freiräume wie z.B. zwischen Post- und Bahnhofstrasse würden Plätze und Grünanlagen wie z.B. Guggiwäldli, Dreispitzplatz, Rigiplatz, Vorstadt, Postplatz, Guggihügel usw. gegenüberstehen. Das Stadtzentrum von Zug, das den Zonen K4 und K5 zugeordnet sei, sei fast ausschliesslich

mit Bebauungsplänen überlagert. All diese Bebauungspläne gemeinsam würden sich gegenseitig ergänzen und gegenseitige Abhängigkeiten aufweisen, insbesondere betreffend Erschliessung. Die enge Auslegung von § 32 PBG durch den Regierungsrat würde eine Vielzahl von Bebauungsplänen im Stadtzentrum verunmöglichen bzw. stelle die Revision von bestehenden rechtskräftigen Bebauungsplänen in Frage. Der vorliegend strittige Bebauungsplan Bundesplatz West und die Vereinbarungen zwischen der Stadt Zug und der Beschwerdeführerin 2 würden erst die Realisierung eines Parkhauses auf der GS Nr. 843 und die Aufhebung der oberirdischen Parkplätze ermöglichen. Dies bedeute, dass die Vorteile des Bebauungsplanes Ost für die Umgebung erst mit der planerischen Ergänzung des Bebauungsplanes Bundesplatz West verwirklicht werden könnten.

c) Der Regierungsrat führt in seiner Vernehmlassung diesbezüglich aus, die Stadt verkenne die kantonalrechtlichen Grundlagen, wenn sie davon ausgehe, dass das Stadtzentrum nur als Gesamtheit betrachtet Vorteile für das Siedlungsbild und die Gestaltung der Umgebung aufweisen müsse. Wenn ein Bebauungsplan erlassen werde, so verlange das kantonale Recht zwingend Vorteile für das Siedlungsbild und die Gestaltung der Umgebung, wenn ein Bebauungsplan von den ordentlichen Bauvorschriften abweichen wolle. Es gehe nicht an, dass irgendwo am anderen Ende der Stadt Vorteile für das Siedlungsbild und die Gestaltung der Umgebung geschaffen werden sollten, um im Stadtzentrum einen Bebauungsplan mit Abweichungen von den ordentlichen Bauvorschriften zu erlassen. Der Regierungsrat könne nicht das Stadtzentrum als Ganzes in seine Prüfung des Bebauungsplanes einbeziehen. Aufgrund der kantonalen Vorgaben dürfe der Regierungsrat bei der Genehmigung nur vom Perimeter des jeweiligen Bebauungsplanes ausgehen.

d) Das Bundesgericht hat sich verschiedentlich zu der Frage geäußert, wie detailliert ein Gestaltungs- bzw. Bebauungsplan die Nutzung regeln müsse. Es hielt unter anderem fest, dass keine so konkretisierte Planung verlangt werden dürfe, dass für die Erarbeitung eines Bauprojekts kein oder kein wesentlicher Spielraum mehr bestehen bleibe. Je mehr jedoch von der zonengemässen Nutzung abgewichen werde, desto höhere Anforderungen dürften an die Bestimmtheit des Planinhalts gestellt werden (Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Art. 14 N 13 mit Verweisen). Bebauungspläne sollen zu einer architektonisch und hygienisch guten, der baulichen Umgebung angepassten Überbauung und Gestaltung und zur Erschliessung zusammenhängender Flächen führen. Nicht genügend bestimmte Bebauungspläne können die Eigentumsgarantie der Nachbarn verletzen (ZBI 1997, 275 ff.). Die Festsetzung eines Bebauungsplanes setzt eine umfassende Interessenabwägung voraus, welche alle Umweltauswirkungen eines Bauvorhabens mit einbe-

zieht (Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltrecht, 4. Auflage, S. 225 ff.). Die Integrierung der Bauten in die Umgebung zur Erreichung einer städtebaulich vorzüglichen Überbauung bildet ein wesentliches Planelement, hängt doch die Gesamtwirkung der Überbauung entscheidend auch von den Freiräumen ab (BGE 121 I 117 ff., 126).

e) Jeder Bebauungsplan muss für sich allein die gesetzlichen Voraussetzungen von § 32 PBG erfüllen. Es genügt nicht, wenn mehrere Bebauungspläne zusammen die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen. Natürlich ist es wünschenswert, wenn sich die verschiedenen Bebauungspläne gegenseitig ergänzen und insbesondere Erschliessungsfragen gemeinsam regeln. Es ist aber nicht das Stadtzentrum als Ganzes, sondern es ist jeder einzelne Bebauungsplan, der Vorteile für das Siedlungsbild und die Umgebung aufweisen muss. Jeder Bebauungsplan muss dem Siedlungsbild angepasst sein und jeder einzelne Bebauungsplan muss für seine Umgebung Vorteile aufweisen. Die Vorteile für das Siedlungsbild und die Gestaltung der Umgebung müssen sich nach zugerischem Recht aus dem Bebauungsplan selber ergeben. Diesbezüglich genügt ein Verweis auf die Konkretisierung im Baubewilligungsverfahren nicht.

5. Abweichen von den Vorschriften der Einzelbauweise

a) Der Regierungsrat hält im angefochtenen Beschluss fest, dass mit dem vorliegenden Bebauungsplan von den ordentlichen Bauvorschriften gemäss BO abgewichen werden solle. Wenn man die anrechenbare Geschossfläche mit der anzurechnenden Landfläche vergleiche, so käme man auf eine Ausnützung von 2,35, womit das zulässige Mass gemäss BO überschritten werde. Dieser Umstand habe zu der Aufhebung der Baubewilligung durch das Verwaltungsgericht geführt und sei der Grund für die Ausarbeitung des vorliegenden Bebauungsplanes gewesen. Ausserdem schreibe die BO eine Geschosshöhe von 4,50 Meter im Erdgeschoss und von 3,50 Metern in den übrigen Geschossen in der Kernzone vor. Der Bebauungsplan lasse im Erdgeschoss sowie im 1. und 2. Obergeschoss eine Geschosshöhe von 4,70 Metern zu. Im 3. Obergeschoss sowie im Attikageschoss könne die Geschosshöhe immer noch 3,80 Meter sein.

b) Die Beschwerdeführerin 2 führt diesbezüglich aus, der Regierungsrat begründe die Notwendigkeit des Bebauungsplanes mit der nicht eingehaltenen Ausnützung bzw. der Überschreitung von 0,05 (Einzelbauweise / Arealüberbauung AZ 2,3 gemäss § 57 BO). Die Ausnützungsberechnung sei aus den Erwägungen nicht ersichtlich, so dass die behauptete Ausnützung von 2,35 bestritten werde. Das Problem liege darin, dass die Be-

rücksichtigung der sog. "Lufträume" bei der Berechnung der Ausnützungsziffer weder im Gesetz noch in der Verordnung geregelt sei. Die Aufhebung der Baubewilligung durch das Verwaltungsgericht im Urteil vom 26. April 2006 sei darauf zurückzuführen gewesen, dass diese Frage vom Regierungsrat als Beschwerdeinstanz in mehreren Fällen unterschiedlich beurteilt worden sei. Für den Grundeigentümer stelle sich das Problem, dass weder die gemeindlichen noch die kantonalen Instanzen detailliert angeben könnten, wie diese Lufträume zu berechnen seien. Es bleibe im vorliegenden Fall nur die Möglichkeit, dies durch einen Bebauungsplan rechtlich klar zu regeln. Wenn die Überschreitung der Ausnützung 0.05 betrage, dann könnte bei einer geringfügigen Änderung des Bauvolumens das Bauprojekt als Einzelobjekt realisiert werden. Eine solche Überschreitung liege sogar in der von den Gemeinden angewendeten Toleranz. Somit wäre eine Bewilligung nach der Einzelbauweise möglich und die Anwendung von § 32 PBG würde entfallen.

c) In seiner Vernehmlassung führt der Regierungsrat aus, der Stadtrat habe in den Vorlagen an den Grossen Gemeinderat selbst die geplante Ausnützung mit 2,35 angegeben, weshalb man von dieser Zahl ausgegangen sei. Gemäss BO seien in der Kernzone fünfgeschossige Gebäude und eine Ausnützung von 2,1 in Einzelbauweise zulässig. Damit überschreite das Bauvorhaben das gemäss BO für die Einzelbauweise zulässige Ausnützungsmass von 2,1 massiv. Die Beschwerdeführerin 2 versuche die vorliegend geplante Ausnützung mit einer möglichen Arealbebauung samt Ausnützungsbonus zu vergleichen, übersehe dabei aber, dass auch eine solche Arealbebauung wie der Bebauungsplan Vorteile für das Siedlungsbild und die Umgebung erzielen müsste. Nur wenn eine Arealbebauung diese Voraussetzungen erfülle, so könne sie vom maximalen Arealbebauungsbonus profitieren.

d) Die Beschwerdegegner 2 lassen diesbezüglich ausführen, was die Beschwerdeführerin 2 zur Ausnützung ihres Projektes behauptete, sei für das vorliegende Verfahren nicht von Belang. Tatsache sei, dass sich die Bauherrschaft an die vom Regierungsrat und vom Verwaltungsgericht entwickelte Praxis halten müsse. Klar sei, dass der strittige Bebauungsplan die gemäss § 50 BO für die Einzelbauweise zulässige Ausnützungsziffer von 2,1 deutlich überschreite. Das Verwaltungsgericht habe zu diesem Projekt bereits einmal Stellung genommen und definiert, wie die Flächen zu berechnen seien. So seien z.B. die Erschliessungsflächen und die Sanitäräume hinzuzurechnen wie auch die inneren Trennwände. Im Projekt der Bauherrschaft für das seinerzeit zur Bewilligung eingereichte Projekt seien in allen Geschossen die Treppenhäuser und Lifte nicht berücksichtigt worden. Im 2. Obergeschoss seien auch die WC-Anlagen nicht in die Berechnung miteinbezogen

worden, ebenso wenig die Küche, die dem Restaurant diene. Gemäss § 31 Abs. 2 V PBG gebe es keine Ausnahmen und Toleranzen von den Bauvorschriften, welche die Baudichte bestimmten.

e) In seinem Urteil vom 26. April 2004 hat das Verwaltungsgericht festgestellt, dass dem Bauvorhaben der Beschwerdeführerin 2 nach den Regeln der Einzelbauweise keine Baubewilligung erteilt werden könne. Das Gericht stellte in diesem Urteil unter Erw. 6 lit. d (S. 25 ff.) fest, dass bei der Berechnung der Ausnützung nicht die Summe sämtlicher Flächen des Erdgeschosses und der darüber liegenden Geschosse berücksichtigt worden seien. Vielmehr wurden in allen Stockwerken u.a. Abzüge von der anrechenbaren Geschossfläche für Treppen, Rolltreppen, "Lufträume Steigschächte" gemacht, obwohl alle von der Bauherrschaft damals unter diesen Titeln in Abzug gebrachten Flächen gemäss § 12 Abs. 1 der Vollziehungsverordnung zum Baugesetz vom 16. November 1999 (V PBG) voll anrechenbar gewesen wären. Das Urteil ist von den Parteien zum Teil falsch interpretiert worden, indem behauptet wurde, das Gericht habe für die Überschreitung der zulässigen Geschosshöhe jeweils einen prozentualen Zuschlag addiert. Das Gericht hat sich zwar theoretisch mit der Frage auseinandergesetzt, wie solche Überhöhen allenfalls berücksichtigt werden müssten (mit Verweis auf einen damals neu publizierten Entscheid des Regierungsrates). Das Gericht hat aber ohne Berücksichtigung eines solchen prozentualen Zuschlags festgestellt, dass die zulässige Ausnützung von 2,1 deutlich überschritten war. Die Addition von irgendwelchen Zuschlägen für überhöhte Stockwerke war gar nicht nötig und wurde auch nicht vorgenommen. Die Baubewilligung wurde seinerzeit zu Recht verweigert. Der entsprechende Entscheid wurde auch nicht angefochten. Zu berücksichtigen wäre zudem noch, dass ein Teil des Untergeschosses jetzt auch als Verkaufsfläche genutzt werden soll. Diese Verkaufsfläche müsste gemäss § 16 Abs. 1 V PBG ebenfalls zur Ausnützung gerechnet werden, so dass die zulässige Ausnützung für die Einzelbauweise noch deutlicher überschritten wäre. Da wir es hier jedoch mit einem Bebauungsplan zu tun haben, erübrigen sich weitere diesbezügliche Ausführungen und es ist im Folgenden zu prüfen, ob der Bebauungsplan Bundesplatz West den Anforderungen von § 32 PBG und von § 15 BO entspricht.

6. Vorteile für das Siedlungsbild

a) Der Regierungsrat stellt im angefochtenen Beschluss fest, dass der Bebauungsplan wenig zur Gestaltung des Gebäudes bzw. der Fassaden, insbesondere der Materialisierung aussage. Er äussere sich nicht dazu, ob die Fassaden verglast oder mit Gross-

bildschirmen versehen werden sollten. Massgebend seien aber einzig die Aussagen im Bebauungsplan, namentlich jene in den Bestimmungen. Danach sei das Gebäude so zu konzipieren, dass hinsichtlich Massstäblichkeit, Formensprache, Gliederung, Materialwahl und Farbgebung eine sehr gute Gesamtwirkung erzielt werde. Weder diese Bestimmungen noch die weiteren Aussagen des Bebauungsplanes würden aber ausführen, wie der Vorteil für das Siedlungsbild erzielt und eine bessere Lösung erreicht werde, als dies mit der Einzelbauweise möglich wäre. Der Bebauungsplan wiederhole in den Bestimmungen einzig die bereits nach kantonalem und kommunalem Recht verlangten Anforderungen. Er verzichte darauf, die Massnahmen aufzuzeigen, welche zum Vorteil des Siedlungsbildes gereichen sollten. Der Grosse Gemeinderat und das Stimmvolk hätten im Bebauungsplan die Vorteile für das Siedlungsbild nicht festgelegt, sondern diese Festlegung auf die nachgeschaltete Ebene des Baubewilligungsverfahrens verschoben. Erst in diesem Verfahren sollten offenbar die Vorteile für das Siedlungsbild und die städtebaulich, funktionell und nutzungsmässig bessere Lösung von der Baubewilligungsbehörde konkretisiert werden.

b) Die Beschwerdeführerin 1 führt diesbezüglich aus, der Bebauungsplan sehe eine Rückversetzung des Erdgeschosses gegenüber dem bestehenden Gebäude vor. Dies führe zu einer Verkleinerung des Erdgeschosses auf der Ost- und Westseite und damit - im Vergleich zu heute - zu einer grösseren der Öffentlichkeit zugänglichen Umgebungsfläche. Die Proportionen des Baus würden verbessert und die abweisenden, geschlossenen Fassaden würden mit grossen Fenstern (keine Grossbildschirme) versehen, was die Erkennbarkeit der Nutzung zulasse. Alle Fassaden seien von gleich hoher Qualität. Insbesondere zur Kirche gebe es keine "Rückseite" mehr, da auch hier ein Wareneingang vorgesehen sei. Ziffer 4 des Bebauungsplanes verlange, dass das Gebäude so zu konzipieren sei, dass hinsichtlich Massstäblichkeit, Formensprache, Gliederung, Materialwahl und Farbgebung eine sehr gute Gesamtwirkung erzielt werde. Dadurch würden klare Vorteile für das Siedlungsbild geschaffen, was mit der Einzelbauweise nicht möglich wäre. In der Einzelbauweise werde nach § 26 BO "nur" eine gute Gesamtwirkung verlangt. Weiter werde der Bau als Solitär gestärkt, indem die Erker markant ausgeprägt würden.

c) Die Beschwerdeführerin 2 führt hierzu aus, zur Konkretisierung sei in diesem Fall das Baugesuch aufgelegt worden. Sowohl der Grosse Gemeinderat wie auch die Stimmberechtigten hätten genaue Kenntnis davon gehabt, wie der Bebauungsplan konkretisiert und das Bauvorhaben ausgeführt werde. Da alle wesentlichen Details schon bekannt sein würden, könne auf die Argumentation des Regierungsrates in seinem Beschwerdeentscheid vom 9. September 2003 und das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 26. April 2004

verwiesen werden, die beide die Vorteile für das Siedlungsbild bejaht hätten. Zudem würden die (rechtlich zwar nicht zwingend anwendbaren) Wunschvorstellungen des Inventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) erfüllt (ISOS verlange die Erhaltung des Charakters dieses Stadtteils). Städtebaulich stärke das Gebäude auch die Achse Bahnhof-See, wie dies seinerzeit von der Stadtbildkommission festgehalten worden sei. Die Fassade gegen die reformierte Kirche werde hochwertig ausgebildet, so dass keine Rückseite des Gebäudes mehr bestehe. Es könne auch auf die Stellungnahme des Zuger Heimatschutzes vom 22. Oktober 2002 verwiesen werden, der das Bauvorhaben grundsätzlich begrüsst habe. Wichtig sei, dass aufgrund des bereits eingereichten Bauvorhabens absolute Klarheit darüber herrsche, wie das Bauvorhaben aussehen solle. Es sei also überspitzter Formalismus, wenn der Regierungsrat das ihm bekannte Bauprojekt wegen seiner guten Einordnung lobe, hingegen den Bebauungsplan ablehnen wolle, obwohl das Produkt daraus bereits bekannt sei.

d) Der Regierungsrat führt in seiner Vernehmlassung aus, aus dem Bebauungsplan Bundesplatz West lasse sich lediglich herauslesen, dass die Anlieferung auf der Westseite erfolgen solle. Weitere Angaben enthalte der Bebauungsplan nicht. Weder mache er Angaben darüber, ob der Umlad im Gebäudeinnern stattfinden solle, noch äussere er sich dazu, ob die Westfassade geöffnet und mit einem Eingang versehen werde. Gerade solche Aussagen hätten jedoch in den Bebauungsplan aufgenommen werden müssen, da sie für die Umgebung wegen des verbesserten Immissionsschutzes und für das Siedlungsbild (keine Gebäuderückseite mehr gegen die Alpenstrasse) Vorteile hätten erzielen können. Der Bebauungsplan enthalte weder planliche noch textliche Aussagen dazu, ob die bis heute geschlossenen Fassaden mit grossen Fenstern geöffnet werden sollte und ob das Gebäude keine Rückseite mehr aufweisen solle. Gleichzeitig werfe man dem Regierungsrat vor, dass die von ihm verlangte Fassadengestaltung sowie die konkrete Aussenraumgestaltung nicht Teil des Städtebaus, sondern Bestandteil der Architektur seien, und dass solche Festlegungen in einem Bebauungsplan nicht stufengerecht seien und auch keine entsprechende gesetzliche Grundlage hätten. Dieser Vorwurf treffe angesichts der Argumentation der Beschwerdeführerinnen ins Leere. Einerseits wolle man in der Öffnung der Fassaden einen städtebaulichen Vorteil erkennen, andererseits sehe man für die entsprechende rechtliche Sicherung im Bebauungsplan keine Notwendigkeit. Eine solche Argumentation sei widersprüchlich. Der Bebauungsplan müsse die Vorteile für das Siedlungsbild erkennbar mit sich bringen. Er halte aber einzig fest, dass hinsichtlich Massstäblichkeit, Formensprache, Gliederung, Materialwahl und Farbgebung eine sehr gute Gesamtwirkung erzielt werden solle. Er lasse die Vorteile für das Siedlungsbild nicht erkennen. Er

enthalte keine Massnahmen, welche zum Vorteil des Siedlungsbildes gereichen könnten. Die Vorteile für das Siedlungsbild seien weder vom Grossen Gemeinderat noch vom Stimmvolk im Bebauungsplan festgelegt worden, sondern man habe diese Festlegung auf die nachgeschaltete Ebene des Baubewilligungsverfahrens verschoben.

e) Die Beschwerdegegner 3 lassen diesbezüglich ausführen, der strittige Bebauungsplan enthalte bezüglich der äusseren Erscheinung des Projektes überhaupt keine Aussagen. Damit lasse er nicht nur alles offen, sondern es sei auch nicht fassbar, ob er überhaupt Vorteile schaffe. Diesbezüglich werde auf die pauschalen Formulierungen in den Ziffern 3 und 7 der Vorschriften hingewiesen, welche die Festlegung der Massnahmen zur Erteilung der Vorteile auf die Baubewilligungsbehörde verlagere. Diese delegierenden Entscheidungen seien aber nicht nur für die Nachbarn und die betroffene Umgebung, sondern auch im Verhältnis zum geschützten Bereich der protestantischen Kirche sehr wichtig. Es gehe nicht an, dass bei einem Gebäude mitten in der Stadt, welches sich alle Vorteile eines Bebauungsplanes dienlich mache, keine Aussagen darüber vorhanden seien, wie denn diese bessere Gestaltung erzielt werde. Beispielsweise seien auf der Westseite des Gebäudes im Bebauungsplan keine Eingänge, sondern nur die vergrösserte Anlieferung dargestellt. Der Bebauungsplan sage nichts aus, wie die Beziehung zum geschützten Kirchenbereich verbesserte würde. Dasselbe gelte für die Fassade des Gebäudes. Tatsache sei, dass eine Illustration der Bauherrschaft über ihr Projekt eine Fassade mit Grossbildschirmen aufzeige. Tatsache sei auch, dass der Bebauungsplan diesbezüglich alle Freiheiten offen lasse und unklar sei, wie denn das Gebäude aussehe. Massgebend könnten nur die im Bebauungsplan und in einem zugehörigen Bericht festgehaltenen Bestimmungen sein.

f) Der hier zur Beurteilung stehende Bebauungsplan, der die Bauweise für das Grundstück Nr. 842 als Sondernutzungsplan bestimmen soll, kann gemäss § 32 PBG von den ordentlichen Bauvorschriften abweichen, wenn er Vorteile für das Siedlungsbild und die Gestaltung der Umgebung erzielt. Der Bebauungsplan Bundesplatz West, der aus einem Plan 1:500 samt Legende, zwei Schemaschnitten und aus einem Textteil "Bestimmungen" besteht, muss zwingenderweise Angaben enthalten, aus denen sich ergibt, inwiefern Vorteile für das Siedlungsbild erzielt werden. Der Bebauungsplan Bundesplatz West enthält zwar Angaben bezüglich Gebäudehöhe (Ziff. 2) und bezüglich Dachgestaltung (Ziff. 5). Soweit er unter Ziff. 4 Angaben zur "Gebäudegestaltung" macht, bleibt er aber gänzlich im Bereich des Unverbindlichen. Es wird lediglich ausgeführt, dass das Gebäude so zu konzipieren sei, dass hinsichtlich Massstäblichkeit, Formensprache, Gliede-

rung, Materialwahl und Farbgebung eine sehr gute Gesamtwirkung erzielt werde (diese Formulierung findet sich als Muster in der "Arbeitshilfe Bebauungsplan", welche die Baudirektion des Kantons Zug im Juli 2003 herausgegeben hat). Dass die bestehenden Fassaden z.B. durch Fassaden mit grossen Fenstern ersetzt werden sollen, welche die Erkennbarkeit der Nutzung zulassen würden, ergibt sich aus dem Bebauungsplan nicht. Aus dem Bericht des Stadtrates zur Urnenabstimmung vom 21. Mai 2006 ergibt sich zwar, dass die Bauherrschaft im Baugesuch grosse Fenster ohne Werbefläche plane, damit eine Beleuchtung des Warenhauses unter Einbezug von Tageslicht ermöglicht werde. Im Bebauungsplan selber aber fehlen entsprechende Hinweise. In den Rechtsschriften der Beschwerdeführerinnen wird behauptet, dass die Fassade gegenüber der evangelisch-reformierten Kirche, die zu den geschützten Denkmälern des Kantons Zug gehört und die gemäss § 29 Denkmalschutzgesetz Umgebungsschutz geniesst, hochwertig und den anderen Fassaden ebenbürtig ausgebildet werden solle. Für diese Absichtserklärung findet sich im Bebauungsplan keine Konkretisierung. Auch die Feststellung, dass die Anlieferung via Alpenstrasse und der Umlad künftig im Innern des Gebäudes stattfinden werde, ist im Bebauungsplan nirgendwo festgehalten. In den Abstimmungsunterlagen steht diesbezüglich, dass die Anlieferung via Alpenstrasse geringfügig angepasst und so geregelt werde, dass keine Behinderung der Fussgänger mehr auftrete und ein Umlad zum Teil im Innern erfolgen könne. Dass die bisherige Westfassade geöffnet und mit einem Geschäftseingang versehen werde, ist aus dem Bebauungsplan nicht zu entnehmen. Der Regierungsrat stellt richtigerweise fest, dass solche Aussagen unbedingt in den Bebauungsplan hätten aufgenommen werden müssen, weil dadurch für die Umgebung und das Siedlungsbild (Verschwinden der wenig attraktiven Gebäuderückseite gegen die Alpenstrasse) klare Vorteile erzielt werden könnten. Dem Bebauungsplan fehlen bezüglich der Frage des Vorteils für das Siedlungsbild präzise und verbindliche Aussagen. Die beiden Beschwerdeführerinnen gehen irrtümlicherweise davon aus, dass aufgrund des bereits vorhandenen Baugesuchs absolute Klarheit herrsche, wie das Bauvorhaben aussehen solle. An dieses Baugesuch ist die Bauherrschaft aber in keiner Art und Weise gebunden. Sie kann es jederzeit zurückziehen und ein abgeändertes Gesuch einreichen. Es ist gerade die Problematik des vorliegenden Verfahrens, dass die Bauherrschaft zuerst ein Bauprojekt vorgelegt hat, das in Anwendung der Bestimmungen der Bauordnung der Stadt Zug wegen Überschreitung der Ausnützung nicht bewilligt werden konnte, und dass man anschliessend - ohne dass das Projekt wesentlich geändert worden wäre - versucht hat, für dieses einen Bebauungsplan "masszuschneiden". Der Bebauungsplan selber muss aber so detailliert und aussagekräftig sein, dass sich die Vorteile für das Siedlungsbild aus ihm selber ergeben. Ist er nur im Zusammenhang mit einem Bauprojekt aussagekräftig, so entspricht

er nicht den gesetzlichen Vorgaben von § 32 des PBG. Die Vorteile für das Siedlungsbild sind in diesem Fall weder vom Grossen Gemeinderat noch vom Stimmvolk im Bebauungsplan festgelegt worden, sondern man hat diese Festlegungen auf die zeitlich und rechtlich anschliessende Ebene des Baubewilligungsverfahrens verschoben. Dies ist nach § 32 PBG nicht zulässig.

7. Vorteile für die Gestaltung der Umgebung

a) Die Beschwerdeführerin 1 führt hierzu aus, aus dem Bebauungsplan Bundesplatz West ergebe sich die rechtliche Sicherung der öffentlichen Platzanlage (die bisher nicht gesichert gewesen sei). Rund um das Gebäude bestehe ein unentgeltliches öffentliches Fusswegrecht. Im Bereich der Anlieferung werde auf einer Breite von drei Metern ein Gehbereich ausgeschieden. Die Platzfläche werde durch die neu festgelegten Baulinien gesichert (bisher sei wie beim Bebauungsplan Bundesplatz Ost das Bauen an die Grundstücksgrenze zulässig gewesen). Des Weiteren sehe der Bebauungsplan eine Rückversetzung des Erdgeschosses auf der Ost- und Westseite vor und führe damit - im Vergleich zu heute - zu einer grösseren der Öffentlichkeit zugänglichen Umgebungsfläche. Der Bau werde als Solitär gestärkt, indem die Erker markant ausgeprägt würden. Dadurch werde die Überbauung an diesem Platz verdichtet. Durch Baulinien würden die Freiräume gesichert.

b) Die Beschwerdeführerin 2 führt bezüglich der Vorteile für die Gestaltung der Umgebung aus, diese seien evident. Der Bebauungsplan und der bereits mit der Stadt Zug abgeschlossene Vertrag würden eine gemeinsame Erschliessung von Tiefgaragen auf dem benachbarten Grundstück erlauben. Der Stadt stünden sämtliche Möglichkeiten offen (gemeinsame Benützung der Einfahrtsrampe, Fuss- und Fahrwegregelung für benachbarte Bauten usw.). Diese wäre bei der Einzelbauweise nicht möglich. Der Bebauungsplan ermögliche somit flexible Lösungen für die Gestaltung des benachbarten Bundesplatzes. Städtebaulich stärke das Gebäude die Achse Bahnhof-See, wie dies seinerzeit die Stadtbildkommission festgehalten habe. Bei den Vorteilen für die Gestaltung der Umgebung sei auch zu beachten, dass eine Verbreiterung des Gehweges um 3,85 Meter an der Alpenstrasse erreicht werde. Die Anlieferung werde optimiert, indem das bestehende Gebäude im Erdgeschoss um 3,85 Meter zurückgeschnitten werde. Dies ermögliche auch einen verbesserten Immissionsschutz, was von den direkt benachbarten Grundeigentümern begrüsst werde (so habe erreicht werden können, dass diese ihre Einsprache zurückgezogen hätten). Durch das Zurückschneiden des bestehenden Gebäudes werde der öffentlich

zugängliche Raum auf der Ost- und Westseite um 100 m² vergrössert. Auch nicht beachtet habe der Regierungsrat, dass die Baulinien rechtskräftig seien. Die Beschwerdeführerin könnte auf der ganzen Fläche ein ein- oder zweigeschossiges Gebäude erstellen und den Baulinienraum somit vollumfänglich ausnützen. Durch den Bebauungsplan werde der ganze Vorplatz als Fussgängerfläche mit unentgeltlichem öffentlichen Fusswegrecht bezeichnet. Zudem könnten auf dieser Fläche Veloabstellplätze und zeitlich begrenzte Fahrnisbauten bewilligt werden. Dieses Konzept ermögliche es, flexibel zu sein und sich den notwendigen Bedürfnissen anzupassen. Der Grossteil der Bevölkerung nehme diese Nutzung und das Gebäude auf dieser Ebene wahr. Ob das Gebäude dabei etwas höher werde, spiele der breiten Öffentlichkeit keine Rolle. Immerhin sei aber zu betonen, dass das Gebäude unter der zulässigen Höhe gemäss Einzelbauweise liege, wie dies auch der Regierungsrat erneut festgestellt habe.

c) Bezüglich der Vorteile des Bebauungsplanes für die Gestaltung der Umgebung führt der Regierungsrat in seiner Vernehmlassung unter anderem aus, was die gemeinsame Nutzung der Einfahrtsrampe in die Tiefgarage betreffe, so sei diese bereits heute Bestandteil des Bebauungsplanes Bundesplatz Ost. Wenn dereinst unter dem Dreispitzplatz eine Tiefgarage entstehe, so müsse der Bebauungsplan Bundesplatz Ost eine Anpassung erfahren. Im Rahmen der Genehmigung dieser Änderung werde sich dann erneut die Frage stellen müssen, ob Vorteile für das Siedlungsbild und die Gestaltung der Umgebung erzielt würden. Dabei werde sich allenfalls als Vorteil erweisen, dass es nur eine Einfahrtsrampe in die Tiefgarage geben werde. Die rechtliche Sicherung der Mitbenutzung der Rampe für die mögliche künftige Tiefgarage bewirke derzeit noch keinen Vorteil für das Siedlungsbild und die Gestaltung der Umgebung. Mit der rechtlichen Sicherung der öffentlichen Zugänglichkeit des Platzes werde im Vergleich zu der heutigen Situation kein Vorteil geschaffen. Der Platz stehe heute bereits uneingeschränkt der Öffentlichkeit zur Verfügung. Daran werde sich auch ohne Bebauungsplan künftig nichts ändern. Die Beschwerdeführerin 2 müsse sich bewusst sein, dass sie nicht ohne Weiteres die heutige Umgebungsgestaltung samt der öffentlichen Zugänglichkeit des Platzes verändern könne. Hierfür wäre ein entsprechendes Umgebungsgestaltungsgesuch erforderlich, welchem die Stadt die Bewilligung verweigern oder es bis zum Erlass eines entsprechenden Sondernutzungsplanes aussetzen könnte. Was die Vergrösserung der der Öffentlichkeit zugänglich Fläche durch die Rückversetzung des Erdgeschosses betreffe, so plane die Stadt die Restfläche einer flexiblen Nutzung mit zeitlich begrenzten Fahrnisbauten zugänglich zu machen. Gerade eine solche flexible Nutzung müsste zwingend in den Umgebungsgestaltungsplan aufgenommen werden. Er müsste Aussagen darüber enthalten, ob sich weiter-

hin ein Imbissstand und ein Fahrradverleih auf dem Areal befinden würden. Man könne doch wohl nicht mit Fug und Recht behaupten, dass die provisorischen Anlagen in der heutigen Ausgestaltung zu einer Aufwertung der Umgebung beitragen könnten. Das Volumen des Coop-City Gebäudes sei bereits heute massiv grösser als die quartierüblichen Bauten. Der Bebauungsplan ermögliche nochmals eine zusätzliche Vergrösserung (die gekröpften Ecken würden begradigt und die erkerähnlichen Auskragungen würden das Gebäude voluminöser erscheinen lassen). Der Abstand zwischen den Häusern innerhalb des Bebauungsplanes Bundesplatz Ost und den Auskragungen auf der Ostseite des Gebäudes werde noch verkleinert. Ausserdem erfahre das Volumen des Gebäudes durch den Aufbau eines zusätzlichen Vollgeschosses sowie des Attikageschosses eine bedeutende Erweiterung.

d) Die Beschwerdegegner 3 führen zur Frage der Vorteile für die Umgebungsgestaltung aus, die Ziffer 7 der Bestimmungen des Bebauungsplanes enthalte lediglich Verfahrensvorschriften ohne konkrete Massnahmen zu treffen, die sich als Vorteile aufzählen liessen. Die Konkretisierung des Bebauungsplanes habe aber auf gesetzlicher Stufe und nicht im Baubewilligungsverfahren zu erfolgen. Er müsse sich auch nicht an anderen, bereits erlassenen Bebauungsplänen in anderen Gebieten orientieren, denn diese könnten kein Präjudiz für den strittigen Bebauungsplan sein. Aus diesem Bebauungsplan sei nicht einmal ersichtlich, was mit dem grossen Vorplatz vor dem Gebäude geschehen solle. Nicht einmal der heute darauf stehende Brunnen sei aufgenommen worden. Die Benützung des Vorplatzes für Fahrnisverkaufsstände sei weiterhin möglich. Die behauptete rechtliche Sicherung der Platzfläche bringe genau so wenig einen Vorteil für die Umgebung wie das Fusswegrecht um das Gebäude, welches schon aufgrund der Gebäudenutzung eine Selbstverständlichkeit sei. Der Bebauungsplan enthalte auch keine Angaben über die Anlieferung im Gebäudeinnern. Aus dem Plan sei nur ersichtlich, dass diese auf der Westseite des Gebäudes erfolgen solle und dass damit die Fussgänger in diesem Bereich auch weiterhin den anliefernden Lastwagen auszuweichen hätten.

e) Neben der Bestimmung, dass ein Bebauungsplan Vorteile für die Gestaltung der Umgebung erzielen muss, damit dieser überhaupt von den ordentlichen Bauvorschriften abweichen darf (§ 32 Abs. 1 PBG), bestimmt § 32 Abs. 2 PBG, dass insbesondere Vorschriften über die Umgebung Bestandteile eines Bebauungsplanes sein müssen. Im strittigen Bebauungsplan ist in Ziff. 7 der Bestimmungen unter dem Titel "Umgebungsgestaltung" Folgendes festgehalten:

"Die Gestaltung der Aussenräume ist auf Projektstufe auszuformulieren und soll eine einheitliche Gestaltung des Bundesplatzes unterstützen. Die unterschiedlichen Funktionen, welche die Aussenräume übernehmen (Erschliessung, Ver- und Entsorgung, Aufenthaltsräume, Aussenverkaufsräume etc.) sind zu klären. Den Anliegen des ökologischen Ausgleichs ist angemessene Rechnung zu tragen."

Weiter kann man dem Bebauungsplan aus Ziff. 6 der Bestimmungen entnehmen, dass die Erschliessung der unterirdischen Parkieranlagen über die bestehende Zufahrtsrampe erfolgt und dass die Anzahl und der Standort der erforderlichen Fahrradstellplätze im Zusammenhang mit der Gestaltung des Bundesplatzes festzulegen seien. Aus dem Plan selber kann man ersehen, dass nahezu der ganze, nicht vom Gebäude beanspruchte Teil des GS Nr. 842 als Fussgängerfläche mit einem unentgeltlichen öffentlichen Fusswegrecht zur Verfügung steht (schraffierte Darstellung). Auf der Westseite des Gebäudes gegen die Alpenstrasse wird die Fussgängerfläche auf eine Breite von drei Metern reduziert. Im Plan sind zudem eine neue Hauptbaulinie und eine neue Arkadenbaulinie eingetragen (während diverse andere Baulinien aufgehoben werden sollen). Aus diesen veränderten Baulinien ergibt sich, dass auf der Ost- und Westseite das Erdgeschoss rückversetzt wird und somit auch auf der Ostseite eine Vergrösserung der Fussgängerfläche entsteht. Die Einfahrt in die Tiefgarage gehört nicht mehr zum Perimeter des vorliegenden Bebauungsplanes, sondern ist Bestandteil des Bebauungsplanes Bundesplatz Ost.

f) Am 24. bzw. 31. Mai 2005 haben die Einwohnergemeinde Zug und die Neue Warenhaus AG im Zug der Erstellung des vorliegenden Bebauungsplanes eine Vereinbarung zu den Bebauungsplänen Bundesplatz Ost und West abgeschlossen. Dabei wird aber ausdrücklich festgehalten, dass die Vereinbarung vom Bebauungsplan Bundesplatz West unabhängig sei. Die Parteien vereinbarten im Wesentlichen, dass der ganze Bundesplatz ein einheitliches Erscheinungsbild aufweisen solle, dass die Details der Umgebungsgestaltung auf dem GS Nr. 842 im Zuge des Baubewilligungsverfahrens geregelt werden sollten, dass die Beschwerdeführerin 2 einen Teil der Parkplätze im 1. Untergeschoss wegen Nutzungsänderung (z.B. Einbau von Ladenfläche) aufgeben werde, dass die Stadt Zug dann das Recht habe, die Parkplätze im 2. Untergeschoss als öffentlich zugängliche Parkplätze zu beanspruchen, und dass für den Fall, dass mittel- oder langfristig auf dem GS Nr. 843 ein neues unterirdisches Parkhaus als Ersatz für die bestehenden oberirdischen Parkplätze realisiert werde, die Parteien vorvertraglich den Abschluss eines Dienstbarkeitsvertrages zu verschiedenen Fragen in Aussicht nehmen würden (Fahrwegrecht/Mitbenützung Rampen- und Schliessanlage, Grenzbaurecht, Entschädigung, Unterhalt, öffentliche Zu-

gänglichkeit, Betrieb, Ersteller Parkhaus 2). Diese Vereinbarung ist nicht Bestandteil des Bebauungsplanes Bundesplatz West und ist darin auch nicht im Sinne eines Verweises erwähnt.

g) Die rechtliche Sicherung der Mitbenützung der Rampe und der Schliessanlage der Tiefgarage durch die Stadt Zug kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht als Vorteil für die Gestaltung der Umgebung bezeichnet werden. Es ist noch völlig offen, ob und wann die oberirdischen Parkplätze auf dem GS Nr. 843 der Stadt Zug durch eine Tiefgarage ersetzt werden (obwohl dies im Bebauungsplan Bundesplatz Ost seit 1989 vorgesehen ist). Die völlige Verlagerung der Umgebungsgestaltung gemäss Ziff. 7 der Bestimmungen des Bebauungsplans auf das Baubewilligungsverfahren entspricht nicht den Regeln, die § 32 Abs. 2 PBG für die Bestandteile eines Bebauungsplanes nach zugerischem Recht vorschreibt. Nach dieser Bestimmung gehört insbesondere die Gestaltung der Umgebung zu den wichtigen Bestandteilen eines Bebauungsplanes. Der hier zu beurteilende Plan ist in diesem Bereich zu wenig aussagekräftig. Die Umgebung des Coop-City-Gebäudes ist im Bebauungsplan vollständig schraffiert. Gemäss der dazu gehörenden Legende handelt es sich um eine Fussgängerfläche mit unentgeltlichem öffentlichem Fusswegrecht, wobei auch die Anordnung von Veloabstellplätzen und zeitlich begrenzt Fahrnisbauten zulässig sind. Weitere Aussagen über die Funktion, Gestaltung und Ausstattung der Aussenräume enthält der Bebauungsplan nicht. Aus diesen Angaben lässt sich kein Bild über die zukünftige Nutzung und Gestaltung der Umgebung ermitteln. Eine Beurteilung, ob diese Gestaltung des Aussenraumes Vorteile für die Gestaltung der Umgebung bringt, ist nicht möglich. Die von den Beschwerdeführerinnen angeführten Fussgängerflächen mit unentgeltlichem öffentlichem Fusswegrecht bringen im Vergleich zum Ist-Zustand keinen nennenswerten Vorteil, ist doch die öffentliche Zugänglichkeit des Vorplatzes wegen der Nutzung des Gebäudes als Kaufhaus zur Zeit eine Selbstverständlichkeit. Einen echten Vorteil bringt nur die Tatsache, dass durch die Rückversetzung des Erdgeschosses auf der Westseite ein mehr als drei Meter breiter Fussgängerstreifen verbleibt, der es auch bei An- und Wegfahrten von Versorgungsfahrzeugen ermöglicht, die Achse Bahnhof-See zu begehen, ohne dass der Fussgänger auf die Strasse abgedrängt wird. Der Umgebungsgestaltungsplan müsste auch Angaben dazu enthalten, wie die Restfläche des GS Nr. 842 z.B. der geplanten flexiblen Nutzung mit Fahrnisbauten zugeführt werden soll. Aus dem vorliegenden Bebauungsplan Bundesplatz West sind keine nennenswerten Vorteile ersichtlich.

8. Vorprüfung durch die Baudirektion

Sollen gemeindliche Bauvorschriften, Zonen- oder Bebauungspläne erlassen, geändert oder aufgehoben werden, lässt der Gemeinderat seinen Entwurf von der Baudirektion vorprüfen (§ 39 Abs. 1 PBG).

a) Die Beschwerdeführerin 1 führt zur Vorprüfung durch die Baudirektion aus, die Baudirektion habe in ihrem Vorprüfungsbericht ausgeführt, dass der Bebauungsplan Bundesplatz West den Bebauungsplan Bundesplatz Ost ergänze und die städtebaulichen Aussagen innerhalb der Bahnlinie und des Strassengevierts Gotthardstrasse, Alpenstrasse und Bundesstrasse komplettiere. Die Baudirektion habe die beabsichtigte Neugestaltung und Aufwertung des Platzes in Verbindung mit dem Projekt Umbau EPA-Gebäude begrüsst. Aufgrund dieser positiven Stellungnahme habe man den Bebauungsplan erarbeitet. Entscheidend sei dabei die klare Aussage gewesen, dass mit dem Bebauungsplan Bundesplatz West der Bebauungsplan Bundesplatz Ost ergänzt werde und dass der Perimeter zweckmässig sei. Bestandteil der Vorlage des Stadtrates an den Grossen Gemeinderat sei neben dem Bebauungsplan Bundesplatz West auch der Bebauungsplan Bundesplatz Ost und die Vereinbarung zwischen der Stadt Zug und der Neuen Warenhaus AG gewesen, welche die Umsetzung der Umgebungsgestaltung sicherstelle. Wenn der Regierungsrat der Stadt nun vorwerfe, es fehle ein verbindliches planerisches Gesamtkonzept, so verhalte sich der Regierungsrat widersprüchlich. Das Gesamtkonzept bestehe eben darin, dass sich die beiden Bebauungspläne Bundesplatz West und Ost ergänzten und die städtebaulichen Aussagen im ganzen Geviert komplettieren würden. Dem Vorbehalt betreffend Gestaltung des Bundesplatzes sei Rechnung getragen worden, indem die entsprechende Ziffer ergänzt und präzisiert worden sei. Indem der Stadtrat zeitgerecht mit dem Bebauungsplan das Baugesuch öffentlich aufgelegt habe, sei sichergestellt worden, dass alle Parteien umfassend orientiert worden seien. Diese transparente und verfahrenskoordinierende Vorgehensweise sei bereits bei den Bebauungsplänen Grafenau Nord, Feldhof, Riedmatt und V-Zug gewählt worden, ohne dass der Regierungsrat dagegen Einwände erhoben hätte. Der Regierungsrat nenne keine Gründe, weshalb er hier von dieser bewährten Praxis abrücke. Der Stadtrat und die Bauherrschaft hätten gestützt auf den positiven Vorprüfungsbericht die Planung und Projektierung in gutem Glauben fortgesetzt. Indem der Regierungsrat nun eine radikale Praxisänderung vornehme und die Genehmigung aufgrund bisher nicht gerügter Mängel verweigere, handle er gegen den Grundsatz der Plansicherheit.

b) Die Beschwerdeführerin 2 führt hierzu aus, die Baudirektion habe im Vorprüfungsbericht den Bebauungsplan grundsätzlich positiv beurteilt. Bezüglich der Umgebung habe

sie einen Vorbehalt angebracht, der aber umgesetzt und die entsprechenden Bestimmungen ergänzt und angepasst worden seien. Es habe deshalb nicht erwartet werden müssen, dass der Regierungsrat den Bebauungsplan nicht genehmige. In diesem Sinn sei der Regierungsrat an die Ausführungen im Vorprüfungsbericht gebunden, denn dieser diene ja gerade dazu, eine späteren vorbehaltlosen Genehmigungsentscheid zu ermöglichen. Das Verwaltungsgericht habe in einem Entscheid vom 28. November 2006 geäussert, dass eine klare Abweichung vom Vorprüfungsbericht unter dem Aspekt von Treu und Glauben kritisch gewürdigt werden müsse. In diesem Fall liege ein Verstoss gegen den Grundsatz von Treu und Glauben vor.

c) Der Regierungsrat führt diesbezüglich aus, die Baudirektion habe in der Vorprüfung festgestellt, dass der Bebauungsplan über die Nutzung, Gestaltung und Ausstattung der Aussenräume kaum Aussagen enthalte und dass diese Bestimmung nicht mit dem Plan korrespondiere. Man habe deshalb die Stadt mit einem Vorbehalt aufgefordert, die entsprechenden Bestimmungen zum Bebauungsplan anzupassen. Damit habe die Baudirektion klar dokumentiert, dass sich der Bebauungsplan zur Umgebungsplanung kaum äussere und dass der Plan ohne entsprechende Konkretisierung keine Vorteile für die Gestaltung der Umgebung erzielen werde. Die Stadt habe somit ohne Anpassungen nicht mit einer Genehmigung ihres Bebauungsplanes samt dessen Vorschriften rechnen können. Die Stadt Zug sei dem Vorbehalt in keiner Weise nachgekommen.

d) Der Vorprüfungsbericht ist eine Dienstleistung des Kantons gegenüber den Gemeindebehörden. Eine reine Dienstleistung quasi in der Form einer Gefälligkeit ist der Vorprüfungsbericht aber nicht, ist er doch in § 39 PBG gesetzlich zwingend vorgeschrieben. Der Bericht prüft, ob die eingereichten Dokumente mit dem eidgenössischen und kantonalen Recht übereinstimmen und genehmigungsfähig sind. Der Bericht beschränkt sich in der Regel auf jene Punkte, bei denen die Übereinstimmung mit den erwähnten Grundlagen fehlt. Bei einer positiven Übereinstimmung verzichtet die Baudirektion auf Bemerkungen, so dass sich der Vorprüfungsbericht auf das Wesentliche konzentrieren kann. Er erhält damit den Charakter eines Pflichtenhefts für die gemeindliche Behörde, um einen vorbehaltlosen Genehmigungsentscheid durch den Kanton zu erhalten. Gibt die Baudirektion keine Hinweise oder Empfehlungen ab und macht sie keine Vorbehalte, so darf die Gemeinde mit einer Genehmigung ihrer Bauvorschriften und Pläne rechnen. Der Vorprüfungsbericht ist zwar kein anfechtbarer Entscheid, er informiert aber die Einwohnergemeinde über die Chancen einer Genehmigung der Vorschriften und Pläne durch den Regierungsrat. Insofern ist der Vorprüfungsbericht für die spätere Genehmigung von Be-

deutung und ein klares Abweichen vom Vorprüfungsbericht bzw. ein völlig abweichender Genehmigungsentscheid müsste - wie die Beschwerdeführerin 2 erwähnt - unter dem Aspekt von Treu und Glauben kritisch überprüft werden (VGE vom 28. November 2006 in Sachen C.A., S. 19).

e) Die Baudirektion stellt in Ziff. 2.2.1 des Vorprüfungsberichts vom 8. März 2005 unter dem Titel "Gestaltung des Bundesplatzes" fest, dass der Bundesplatz ein städtebaulich wichtiger Raum sein und dass man die beabsichtigte Neugestaltung und Aufwertung des Platzes in Verbindung mit dem Projekt Umbau EPA-Gebäude begrüsse. Im Schreiben des Baudepartementes der Stadt Zug vom 21. Februar 2005 werde erwähnt, dass dem Grossen Gemeinderat gemeinsam mit dem Bebauungsplan ein Vertragswerk vorgelegt werden solle, welches die Realisierung eines Parkhauses, die Aufhebung der oberirdischen Parkplätze und die gemeinsame Umgebungsgestaltung von Stadt und Swiss Life auf dem ganzen Areal zwischen Bundes- und Alpenstrasse umfasse. Ferner sei gemäss diesem Schreiben vorgesehen, die entsprechenden Festlegungen im Perimeter des Bebauungsplanes Bundesplatz West im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens in einem Umgebungsplan zu treffen. In Ziff. 6 der Bestimmungen zum Bebauungsplan heisse es, der Umgebungsplan, der im Baubewilligungsverfahren vorzulegen sei, müsse die Aussagen des Bebauungsplanes selbst, und zwar jene zur Nutzung, Gestaltung und Ausstattung der Aussenräume konkretisieren. Der Bebauungsplan sage aber über die Nutzung, Gestaltung und Ausstattung der Aussenräume kaum etwas aus. Die Bestimmung korrespondiere nicht mit dem Plan. Die Baudirektion machte hierzu den folgenden Vorbehalt: "Ziff. 6 der Bestimmungen zum Bebauungsplan sind entsprechend anzupassen".

f) Die Stadt Zug hat in der Folge die Ziff. 6 (neu die Ziff. 7) des Bebauungsplans sprachlich angepasst, wie dies in Erw. 6 lit. e festgehalten ist. Nichts geändert hat sich an der Feststellung der Baudirektion, dass der Bebauungsplan über die Nutzung, Gestaltung und Ausstattung der Aussenräume kaum etwas aussage. Der Regierungsrat stellt zu Recht fest, dass die Stadt Zug dem Vorbehalt der Baudirektion nicht nachgekommen sei. Der Bebauungsplan führt im Zweckartikel z.B. aus, dass er den Bebauungsplan Bundesplatz Ost ergänzen und die städtebaulichen Aussagen innerhalb des Strassengevierts komplettieren wolle. Auf welche Weise dies geschehen soll, ergibt sich weder aus dem Plan noch aus den Bestimmungen. Vielmehr wird wiederholt dargelegt, dass dies auf Projektstufe auszuformulieren sei. Wenn aber die Umgebung gemäss § 32 Abs. 2 PBG als einer der wichtigsten Bestandteile eines Bebauungsplanes bezeichnet wird, und wenn gemäss § 32 Abs. 1 gemeindliche Bebauungspläne nur dann von den ordentlichen Bauvor-

schriften abweichen dürfen, wenn sie Vorteile für die Gestaltung der Umgebung erzielen, dann muss die Umgebungsgestaltung bereits ziemlich detailliert im Bebauungsplan oder in einem begleitenden Umgebungsgestaltungsplan aufgezeigt werden. Auf jeden Fall genügt es nicht, die Gestaltung der Umgebung für den Perimeter des Bebauungsplanes Bundesplatz West auf das Baubewilligungsverfahren zu verschieben, weil es auf dieser Verfahrensstufe rechtlich nicht mehr möglich ist, eine einheitliche Gestaltung des gesamten Bundesplatzes - auch noch unter Einbezug des Bebauungsplanes Bundesplatz Ost - zu erreichen.

9. Verletzung des Ermessensspielraums der Gemeinde

Gemäss § 42 Abs. 1 PBG muss im Rahmen der Genehmigung von gemeindlichen Bebauungsplänen der Ermessensspielraum der Einwohnergemeinden gewahrt bleiben.

a) Die Beschwerdeführerin 1 führt hierzu aus, der vom Stadtrat ausgearbeitete, vom Grossen Gemeinderat festgesetzte und an der Urnenabstimmung mit einem Ja-Anteil von 76 % angenommene Bebauungsplan Bundesplatz West sei zweifellos eine zweckmässige Lösung, welche die an einen Bebauungsplan gestellten Anforderungen, namentlich auch die hier strittigen Vorteile für das Siedlungsgebiet und die Umgebung, in hohem Mass erfüllen würde. Die getroffene Lösung sei zweckmässig und führe zum angestrebten Ziel. Sie bedürfe keiner Korrektur. Mit der Aufhebung des Bebauungsplanes Bundesplatz West habe der Regierungsrat in unzulässiger Weise den der Gemeinde zustehenden Ermessensspielraum verletzt. Dies sei vorliegend besonders stossend, weil der Regierungsrat dadurch die Realisierung eines vom Stadtrat formulierten Legislaturziels, nämlich die Aufwertung wichtiger Plätze wie den Bundesplatz, auf Jahre hinaus verzögere.

b) Der Regierungsrat führt in seiner Vernehmlassung aus, indem die Beschwerdeführerin dem Regierungsrat eine Verletzung des Ermessensspielraums vorwerfe, verkenne sie, dass der Regierungsrat in seinem Entscheid gar nicht zu einer Ermessenskontrolle bzw. zu einer Angemessenheitsprüfung habe schreiten müssen. Weil der Bebauungsplan weder Vorteile für das Siedlungsbild noch für die Gestaltung der Umgebung erziele, verletze er kantonales und damit höherrangiges Recht. Die Genehmigung habe somit bereits aufgrund einer Rechtskontrolle verweigert werden müssen. Auf eine weitergehende Prüfung, namentlich auf die Prüfung der Frage, ob die Stadt überhaupt eine angemessene Lösung getroffen habe, habe der Regierungsrat aufgrund des Zwischenergebnisses verzichten können.

c) Die Genehmigung von gemeindlichen Bebauungsplänen erfolgt gemäss § 42 Abs. 1 PBG grundsätzlich im Sinne der Vorschriften der Spezialgesetzgebung. Die Prüfung durch den Regierungsrat erstreckt sich dabei auf die Übereinstimmung der gemeindlichen Bauvorschriften und Pläne mit dem eidgenössischen und kantonalen Recht, insbesondere mit dem Raumplanungsgesetz, dem Planungs- und Baugesetz und dem kantonalen Richtplan. Den Entscheid über die Genehmigung hat der Regierungsrat gemäss § 42 Abs. 2 PBG mit allfälligen Beschwerdeentscheiden in der gleichen Sache zu koordinieren. Im vorliegenden Fall musste der Regierungsrat - in Koordination mit seinem Genehmigungsentscheid - noch verschiedene Beschwerden von benachbarten Grundeigentümern gegen den Bebauungsplan beurteilen. Für diesen Fall ist der Regierungsrat gemäss Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG auch zur Angemessenheitsprüfung verpflichtet, denn das Bundesrecht verlangt in diesem Fall die volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde. Wie der Regierungsrat in seiner Vernehmlassung aber zutreffend ausführt, kam es in diesem Fall gar nicht zu einer Angemessenheits- oder einer Ermessenskontrolle, weil der Bebauungsplan nicht den gesetzlichen Vorgaben von § 32 PBG entsprach. Bereits aufgrund einer Rechtskontrolle musste der Regierungsrat dem Bebauungsplan seine Zustimmung verweigern, denn der Bebauungsplan zeigt nicht im erforderlichen Mass die Vorteile für das Siedlungsbild und die Gestaltung der Umgebung auf. Eine Verletzung des Ermessensspielraums der Gemeinde liegt nicht vor.

10. Praxisänderung ?

a) Die Beschwerdeführerin 2 wirft dem Regierungsrat eine nicht begründete Praxisänderung vor. Bezüglich Materialisierung und Fassadengestaltung müsse im Baubewilligungsverfahren ein Spielraum bestehen. Der Detaillierungsgrad dürfe im Bebauungsplan nicht allzu gross sein. Die Forderung des Regierungsrates nach Festlegung der Materialien usw. im Bebauungsplan sei durch den Gesetzestext nicht gedeckt und damit unrechtmässig. Er sei aber auch unzweckmässig und eine Verletzung des Ermessensspielraums der gemeindlichen Baubewilligungsbehörde. Letztlich sei dies auch eine Verletzung der Gemeindeautonomie. Und schliesslich sei es eine Forderung, die bei den bisherigen Bebauungsplänen nicht verlangt worden sei. Dies sei umso störender, weil dies einem nicht begründeten Praxiswechsel gleichkomme. Bis anhin seien nie solche Anforderungen gestellt worden. Es werde daher beantragt, dass die Bebauungspläne der letzten fünf Jahre auf dem Gebiet der Stadt Zug zum Vergleich herangezogen würden. Da die Praxisänderung nicht begründet worden sei, müsse man davon ausgehen, dass nur für den Bebauungsplan Bundesplatz West ein besonderer Detaillierungsgrad verlangt worden sei. Dies komme einem rechtsungleichen und willkürlichen Verhalten gleich. Dies sei umso unverständlicher, weil zu dieser Frage ausdrücklich Abstimmungstexte für Stimmberechtigte sowie Protokolle von Spezialkommissionen des Grossen Gemeinderates zur Verfügung gestanden hätten. Zudem sei zur Konkretisierung auch das Bauprojekt aufgelegt worden. Infolge dieser Detailkenntnisse habe festgestanden, wie der Bebauungsplan umgesetzt werde.

b) Der Regierungsrat führt hierzu in seiner Vernehmlassung aus, es sei schon mehrfach dargelegt worden, dass der Bebauungsplan keine Vorteile für das Siedlungsbild und die Gestaltung der Umgebung erziele. Die Bestimmungen des Bebauungsplanes würden lediglich festhalten, dass das Gebäude so zu konzipieren sei, dass hinsichtlich Massstäblichkeit, Formensprache, Gliederung, Materialwahl und Farbgebung eine gute Gesamtwirkung erzielt werde. Der Bebauungsplan verzichte darauf, die Massnahmen konkret aufzuzeigen, welche zum Vorteil des Siedlungsbildes gereichen sollten. Der gemeindliche Gesetzgeber habe die Vorteile für das Siedlungsbild der nachgeschalteten Ebene des Baubewilligungsverfahrens überlassen. Eine solche Delegation sei nicht statthaft. Auch Vorteile für die Gestaltung der Umwelt würden sich aus dem Bebauungsplan nicht ergeben. Ein verbindliches Gesamtkonzept für die Gestaltung der gesamten Umgebung fehle. Zu Unrecht würden die Beschwerdeführerinnen davon ausgehen, dass der Regierungsrat die Voraussetzungen für die Genehmigung eines Bebauungsplans, insbesondere in Bezug auf die Kriterien "Vorteile für das Siedlungsbild und die Gestaltung der Umgebung" ver-

schärft oder die bisherige Praxis geändert habe. Seit dem Inkrafttreten des Planungs- und Baugesetzes im Jahr 2000 seien die vom Kantonsrat erlassenen Vorschriften rechtsgleich angewendet worden. Von einer Praxisänderung könne keine Rede sein.

c) Die Änderung einer bestehenden Praxis durch Verwaltungsbehörden oder Gerichte ist mit der Rechtsgleichheit vereinbar, wenn ernsthafte und sachliche Gründe für eine neue Praxis sprechen (z.B. wenn die bisherige Praxis als unrichtig erkannt wird), wenn sie grundsätzlich erfolgt (d.h. wenn es sich nicht bloss um eine singuläre Abweichung handelt), wenn das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung das Interesse an der Rechtssicherheit überwiegt und wenn die Praxisänderung keinen Verstoss gegen Treu und Glauben darstellt (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., N 511 ff.). Die Rechtmässigkeit einer Praxisänderung ist anhand dieser Kriterien zu prüfen, wenn hier überhaupt eine Praxisänderung vorliegt, was vom Regierungsrat energisch bestritten wird. Auch das Gericht kann im Entscheid des Regierungsrates keine Praxisänderung ausmachen. Sollte der Regierungsrat in der Tat seit dem Inkrafttreten des PBG Bebauungspläne genehmigt haben, bei denen er die gesetzlichen Anforderungen von § 32 Abs. 1 und 2 PBG nicht oder nicht ausreichend beachtet hat, so wäre dies sehr störend, könnte jedoch im Nachhinein nicht zu einer Aufhebung dieser Bebauungspläne führen. Selbst wenn der Regierungsrat tatsächlich vom Gesetz abweichende Genehmigungen erteilt hätte, so gäbe dies den Beschwerdeführerinnen noch keinen Anspruch darauf, im vorliegenden Fall ebenfalls abweichend von den Bestimmungen des PBG behandelt zu werden, es sei denn, der Regierungsrat würde sich auch in Zukunft weigern, von einer solchen gesetzwidrigen Praxis abzuweichen (vgl. hierzu BGE 127 I 1 f.). Die Beschwerdeführerinnen gehen zu Unrecht davon aus, der Regierungsrat habe in seinem Entscheid die Voraussetzungen für einen Bebauungsplan, insbesondere die Kriterien "Vorteile für das Siedlungsbild und die Gestaltung der Umgebung", verschärft. Unter diesen Umständen rechtfertigt es sich auch nicht, irgendwelche früheren Bebauungspläne zu edieren.

11. Zusammenfassung

a) Das Verwaltungsgericht ist nach wie vor der Meinung, dass es sich bei dem Projekt, das Gegenstand des Urteils vom 26. April 2004 war, um ein Projekt gehandelt hat, bei dem man durchaus von einer attraktiven Lösung sprechen konnte. Dieses Baugesuch ist aber nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. In diesem Verfahren geht es nur um die Sondernutzungsplanung. Dabei sind andere gesetzliche Vorgaben zu beachten als im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens. Das offenbar wieder hängige Baugesuch spielt

bei der Beurteilung dieser Beschwerden keine Rolle. Der Bebauungsplan ist ein Sonder-nutzungsplan, mit dem eine städtebaulich, funktionell und nutzungsmässig bessere Lösung erreicht werden soll, als dies mit der Einzelbauweise gemäss BO möglich wäre. Diese Vorteile müssen aber aus dem Bebauungsplan ersichtlich sein. Für die Beurteilung der Aussagekraft des vorliegenden Bebauungsplans Bundesplatz West können weder das Baugesuch noch die Vereinbarung zwischen der Stadt Zug und der Neuen Warenhaus AG berücksichtigt und in die Beurteilung miteinbezogen werden. Die Festlegung eines Bebauungsplanes gehört zum Aufgabenbereich der Legislative, d.h. des Grossen Gemeinderates, und nur in hier nicht zutreffenden Ausnahmefällen wäre der Stadtrat zu kleineren Änderungen eines Bebauungsplanes berechtigt. In der erwähnten Vereinbarung wird denn auch zu Recht betont, dass sie zwar im Zuge der Festsetzung des Bebauungsplanes Bundesplatz West, jedoch davon unabhängig, abgeschlossen werde. Für die Beantwortung der Frage, ob der Bebauungsplan für das Siedlungsgebiet und die Gestaltung der Umgebung Vorteile bringt, sind allein die Aussagen im Bebauungsplan selber relevant. Hier verzichtet aber der Bebauungsplan darauf, die notwendigen Massnahmen konkret aufzuzeigen. Erst im Baubewilligungsverfahren sollen die Vorteile für das Siedlungsbild und die gegenüber der Einzelbauweise städtebaulich bessere Lösung konkretisiert werden. Der Regierungsrat verletzt kein Recht, wenn er feststellt, dass dieses Vorgehen gegen § 32 PBG und gegen § 15 der Bauordnung der Stadt Zug verstösst und der entsprechende Plan nicht genehmigt werden kann.

b) Bezüglich der Umgebungsgestaltung verweist Ziff. 7 der Bestimmungen des Bebauungsplans Bundesplatz West darauf, dass die Gestaltung der Aussenräume auf der Projektstufe auszuformulieren sei und eine einheitliche Gestaltung des Bundesplatzes unterstützen solle. Im Zweckartikel (Ziff. 1) findet sich der Hinweis, dass der vorliegende Bebauungsplan den Bebauungsplan Bundesplatz Ost ergänzen solle. Auf welche Weise dies geschehen solle, wird nicht näher ausgeführt. Das Einzige was man entnehmen kann, ist, dass der ganze Bundesplatz einheitlich gestaltet werden soll. Die Stadt Zug hat in diesem Zusammenhang auch dem Vorbehalt der Baudirektion im Vorprüfungsbericht betreffend Gestaltung des Bundesplatzes zu wenig Beachtung geschenkt. Die Baudirektion hat damals schon deutlich festgestellt, dass der Bebauungsplan kaum etwas über die Nutzung, Gestaltung und Ausstattung der Aussenräume aussage. Dem Regierungsrat ist auch insofern Recht zu geben, als er beanstandet, dass sich der Bebauungsplanperimeter nur auf ein einziges Gebäude samt Umgelände beschränke. Es wäre wohl einfacher und städtebaulich sinnvoller gewesen, wenn die angrenzenden städtischen Grundstücke GS Nr. 843 und 844 in die Planung miteinbezogen worden wären. Der Bebauungsplan West bringt der

Öffentlichkeit keine nennenswerte Vorteile. Es kommt weder zu einer besseren Versorgung noch werden neue Durchgänge geschaffen. Lediglich auf der Westseite des Gebäudes wird die Situation der Fussgänger durch eine Vergrösserung des Vorplatzes verbessert. Aus dem Bebauungsplan kann in Bezug auf die Neugestaltung des Bundesplatzes keine wesentliche Verbesserung entnommen werden. Der Plan erschöpft sich leider in Absichtserklärungen (Klärung der unterschiedlichen Funktionen der Aussenräume, Absicht, den Anliegen des ökologischen Ausgleichs Rechnung zu tragen, Unterstützung der einheitlichen Gestaltung des Bundesplatzes). Wenn der Regierungsrat auch bezüglich der Umgebungsgestaltung zum Schluss kommt, dass sie keine Vorteile gegenüber der Einzelbauweise erbringt, so entspricht dies ebenfalls § 32 Abs. 1 und 2 PBG. Gerade die Planung und Gestaltung der Umgebung ist ein besonderer Bestandteil eines Bebauungsplanes nach zugerischem Recht. Wenn der Regierungsrat dem Bebauungsplan Bundesplatz West die Genehmigung verweigert hat, so hat er kein Recht verletzt.

c) Die Beschwerden werden aber insofern gutgeheissen, als der Regierungsrat die Legitimation der Beschwerdegegner 2.5 zu Unrecht bejaht und auf deren Beschwerde eingetreten ist. Ebenfalls aufgehoben wird der Entscheid des Regierungsrates bezüglich der Kosten- und Parteientschädigungen. Hierüber wird der Regierungsrat neu zu befinden haben. Zu beachten wird dabei sein, dass auf die Beschwerde von E. zu Unrecht eingetreten wurde und dass über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Rückzugs von H. noch nicht befunden wurde. Auch über die Kosten des Zwischenentscheides vom 3. Oktober 2006 ist noch zu befinden, zumal dies der Regierungsrat in diesem Entscheid unter Ziff. 2 ausdrücklich in Aussicht gestellt hat. Im Übrigen werden die Beschwerden aber abgewiesen und es wird festgestellt, dass der Regierungsrat die Genehmigung gemäss § 42 PBG zu Recht verweigert hat.

12. Kosten und Entschädigungen

Gemäss § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG trägt im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei die Kosten. Hat im Beschwerdeverfahren keine Partei ganz obsiegt, sind die Kosten in dem Verhältnis zu teilen, in welchem die Parteien unterlegen sind (§ 23 Abs. 2 VRG). Die entscheidende Behörde belastet dem Gemeinwesen, dem sie angehört, keine Kosten. Den übrigen Gemeinwesen sowie deren Behörden werden Kosten auferlegt, wenn sie am Verfahren wirtschaftlich interessiert oder zum Verfahren durch einen groben Verfahrensfehler oder eine offenbare Rechtsverletzung Anlass gegeben haben. Da die Beschwerdeführerinnen in überwiegenden Mass unterliegen, wird ihnen der Grossteil der

Spruchgebühren auferlegt. Der Stadt Zug werden in Anwendung von § 24 Abs. 2 VRG keine Kosten auferlegt. Die Gerichtskosten werden auf Fr. 2'200.- festgesetzt und der Beschwerdeführerin 2 im Betrag von Fr. 2'000.- auferlegt.

Im Rechtsmittelverfahren ist der ganz oder teilweise obsiegenden Partei zu Lasten der unterliegenden Partei eine Parteientschädigung nach Massgabe ihres Obsiegens zuzusprechen, wenn Parteien mit gegensätzlichen Interessen am Verfahren beteiligt sind (§ 28 Abs. 2 Ziff. 1 VRG). Zu Lasten des Gemeinwesens wird eine Parteientschädigung nur zugesprochen, wenn dessen Behörde als Vorinstanz einen Verfahrensfehler oder eine offenbare Rechtsverletzung begangen hat. Dies trifft in diesem Verfahren nicht zu, so dass zu Lasten der Stadt Zug keine Parteientschädigungen zugesprochen werden. Die Beschwerdeführerin 2 unterliegt aber zum grossen Teil, so dass den obsiegenden Beschwerdegegnern zu ihren Lasten eine Parteientschädigung zusteht. Die Beschwerdegegner 3.1 und 3.2 haben auf eine begründete Vernehmlassung verzichtet, so dass ihnen in Anwendung von § 9 der Verordnung über die Kosten im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht vom 30. August 1977 eine Parteientschädigung von insgesamt Fr. 500.- zuzusprechen ist. Die Beschwerdegegner 2.1 und 2.4 haben Anspruch auf eine Parteientschädigung nach Massgabe ihres Obsiegens. Ihr Rechtsvertreter hat eine ausführliche Vernehmlassung eingereicht. Die Beschwerdegegner 2.5 haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung, da sie schon im Verfahren vor dem Regierungsrat nicht zur Beschwerdeführung berechtigt waren. Die Beschwerdegegner 2.2 und 2.3 haben sich - wie erwähnt - an diesem Verfahren nicht mehr beteiligt. Den Beschwerdegegnern 2.1 und 2.4 wird eine Parteientschädigung von insgesamt Fr. 3'000.- zugesprochen.

Demnach erkannt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerden werden insofern teilweise gutgeheissen, als die Ziffern 2 - 4 des Regierungsratsbeschlusses aufgehoben und zur Neuentscheidung im Sinne der Erwägungen an den Regierungsrat zurückgewiesen werden. Im Übrigen werden die Beschwerden abgewiesen.
2. Der Beschwerdeführerin 2 wird eine Spruchgebühr von Fr. 2'000.- auferlegt.
3. Die Beschwerdeführerin 2 hat den Beschwerdegegnern 3.1 und 3.2 eine Parteientschädigung von total Fr. 500.- (inkl. MwSt) und den Beschwerdegegnern 2.1 und 2.4 eine solche von total Fr. 3'000.- (inkl. MwSt) 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 Stadtrat Zug (im Doppel, mit ausführlicher Rechtsmittelbelehrung), an den Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin 2 (im Doppel, mit Rechnung), an den Rechtsvertreter der Beschwerdegegner 2.1, 2.4 und 2.5 (vierfach), an den Rechtsvertreter der Beschwerdegegner 3 (dreifach) sowie an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach).

Zug, 29. Januar 2008

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am