



VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: Dr. iur. Peter Bellwald, Vorsitz
lic. iur. Oskar Müller, lic. iur. Felix Gysi,
Dr. iur. Matthias Suter und lic. iur. Ivo Klingler
Gerichtsschreiber: lic. iur. George Kammann

U R T E I L vom 10. Juni 2013 (**anonymisiert**)

in Sachen

C., A. und B., Zug,
und 28 weitere Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner
Beschwerdeführer
vertreten durch RA Dr. X., 8001 Zürich

gegen

- 1. Schweizer Provinz der Schwestern vom Heiligen Kreuz, Menzingen**
- 2. Alfred Müller AG, Zug**
- 3. Stadtrat von Zug**
- 4. Regierungsrat des Kantons Zug**
Beschwerdegegner

betreffend

Baurecht (Bebauungsplan Salesianum)

A. Das Grundstück Nr. 1487 ist im Eigentum des Vereins Schweizer Provinz der Schwestern zum Heiligen Kreuz, Menzingen. Es liegt im Süden der Stadt Zug in Richtung Oberwil am Zugersee und ist 20'238 m² gross. Auf dem Grundstück stehen neben dem Salesianum (Assek. Nr. 296b) und der Kapelle St. Karl (Assek. Nr. 296a) noch weitere kleinere Gebäude. Auf dem Grundstück ist zugunsten der Alfred Müller AG, Baar, ein Bau-recht eingetragen. Diese plant zusammen mit der Grundeigentümerschaft neben den his-torischen Gebäuden Salesianum und Kapelle eine Überbauung mit zirka 60 Miet- und Ei-gentumswohnungen zu erstellen. Im Jahr 2007 wurde ein Wettbewerb durchgeführt, um ein städtebaulich und architektonisch hochwertiges Projekt zu entwickeln. In der Folge wurde ein Bebauungsplan erarbeitet. Darin wurden die Voraussetzungen für die Realisie-rung des Wohnprojektes, für den längerfristigen Bestand der geschützten Gebäudegruppe und für deren Erneuerungen im Rahmen der denkmalpflegerischen Vorgaben festgelegt. Der Bebauungsplan bezeichnet drei Bereiche für Neubauten. Aufgrund der topografischen Verhältnisse bestehen die beiden südlicheren Baubereiche baurechtlich aus drei Vollge-schossen, der nördliche Baubereich aus vier Vollgeschossen. Bei allen dreien wird auf At-tikageschosse verzichtet. Der minimale Wohnanteil der Neubaubereiche liegt bei 90%. Für das historische Gebäudeensemble gilt § 53 BO; es ist kein Mindestwohnanteil vorge-schrieben. Erneuerungen und Änderungen sind im Rahmen der denkmalpflegerischen Vorgaben gestattet. Aufgrund dieser Vorgaben ist beim vorliegenden Bebauungsplan von einer Ausnützung von rund 0.7 auszugehen. Die Gebäudelänge ist pro Baubereich auf rund 65 Meter beschränkt. Diesen Bebauungsplan Salesianum, Plan Nr. 7079, hat der Grosse Gemeinderat der Stadt Zug am 22. März 2011 beschlossen. Nachdem das Refe-rendum zu Stande gekommen war, haben die Stimmberechtigten der Stadt Zug am 27. November 2011 dem Bebauungsplan zugestimmt. Danach wurde dieser vom 2. De-zember 2011 bis am 21. Dezember 2011 öffentlich aufgelegt und im Amtsblatt publiziert.

B. Innert der Auflagefrist haben A. und B. C. sowie 29 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner, alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. X., Zürich, mit Schreiben vom 21. Dezember 2011 beim Regierungsrat Beschwerde erhoben und folgende Anträge ge-stellt: 1. Es seien der angefochtene Beschluss und der damit festgesetzte Bebauungsplan

Salesianum, Plan Nr. 7079, Stadt Zug, aufzuheben; 2. Es sei ein Augenschein an Ort und Stelle (mit ausgesteckten Neubaukörpern) durchzuführen; 3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerschaft. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass das Salesianum ein Denkmalschutzobjekt von herausragender Qualität sei. Dementsprechend sei das Areal im Rahmen der jüngsten Ortsplanungsrevision der "Bauzone mit speziellen Vorschriften Salesianum" zugewiesen und in § 53 Abs. 2 BO umschrieben worden. Der streitige Bebauungsplan erweise sich nur dann als rechtmässig, wenn er diesen Vorgaben in jeder Hinsicht entspreche. Wie in der Abstimmungsbroschüre des Stadtrates zuhanden der städtischen Urnenabstimmung vermerkt werde, sei das dem Bebauungsplan zugrunde liegende Projekt offenbar noch auf der Grundlage der früheren Bauordnung ausgearbeitet worden. Im Zeitpunkt der Festsetzung des angefochtenen Bebauungsplans sei aber die neue Bauordnung der Stadt bereits in Kraft gewesen, sodass der Bebauungsplan zwingend diesem neuen Recht zu entsprechen habe und nach diesen Vorschriften zu prüfen gewesen sei. Paragraph 53 BO schreibe ausdrücklich die Einhaltung der Grundmasse der Zone W2b vor und lege gleichzeitig die Bebauungsplanpflicht fest. Damit werde klargestellt, dass für dieses Gebiet von den Grundmassen der Zone W2b nicht abgewichen werden dürfe. Paragraph 53 Abs. 2 BO verlange neben der Einhaltung der Grundmasse der Zone W2b sodann auch, dass sich Neubauten besonders gut in das Landschafts- und Ortsbild einzufügen hätten. Die exponierte Lage verlange bei jeder Bautätigkeit nach besonderer Sorgfalt und Zurückhaltung. Der Bebauungsplan sehe vor, auf dem Areal drei riesige polygonale Baukörper zu erstellen, welche um den bestehenden geschützten Gebäudekomplex des Salesianums gruppiert seien und diesen räumlich einfassen würden. Diese drei Baukörper würden von ihrer Formensprache und ihren Volumina her in einem eklatanten Gegensatz zum geschützten Gebäudekomplex stehen und diesem gegenüber dominant und erdrückend statt zurückhaltend auftreten. Selbst wenn Abweichungen von den ordentlichen Bauvorschriften in der Bauzone mit speziellen Vorschriften Salesianum zulässig wären, erwiese sich der streitige Bebauungsplan als rechtswidrig. Er genüge nicht dem aus Art. 21 Abs. 2 RPG fliessenden Grundsatz der Planbeständigkeit. Gemäss Art. 21 Abs. 1 RPG seien Nutzungspläne für jedermann verbindlich. Sie seien nicht unveränderbar. Voraussetzung für die Revidierbarkeit sei jedoch, dass sich die Verhältnisse erheblich geändert hätten (Art. 21 Abs. 2 RPG). Der Grundsatz der Planbeständigkeit wolle in erster Linie für die von der Planänderung betroffene Grundeigentümerschaft Rechtssicherheit schaffen, indessen hätten auch die Nachbarn und Nachbarinnen eines von der Planänderung betroffenen Grundstücks ein schutzwürdiges Interesse, vor allfälligen neuen und übermässigen Festlegungen verschont zu bleiben. Sollte von der Bauordnung abgewichen werden dürfen, müssten die Voraussetzungen von

§ 32 Abs. 1 PBG beachtet werden. Danach hätten Bebauungspläne, wenn sie von den ordentlichen Bauvorschriften abweichen würden, "Vorteile für das Siedlungsbild und die Gestaltung der Umgebung" zu erzielen. An die Bestimmtheit des Planinhalts seien dabei je höhere Anforderungen zu stellen, desto mehr von der zonengemässen Nutzung abgewichen werde. Die Integrierung der Bauten in die Umgebung zur Erreichung einer städtebaulich vorzüglichen Überbauung bilde ein wesentliches Planelement, hänge doch deren Gesamtwirkung entscheidend auch von den Freiräumen ab. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts müsse ein Bebauungsplan zwingendermassen Angaben enthalten, aus denen sich ergebe, inwiefern damit Vorteile für das Siedlungsbild verbunden seien. Dies gelte in speziellem Masse bei einem Bebauungsplan wie dem vorliegenden, der in ganz massiver Weise von den ordentlichen Bauvorschriften abweiche. Dieser Anforderung vermöge der vorliegende Bebauungsplan nicht zu genügen. Dem Lärmschutz werde keine Beachtung geschenkt, und ein auf das Überbauungskonzept abgestimmtes Lärmgutachten existiere nicht. Die Erschliessung des Areals sei bereits heute ungenügend, woran sich auch mit dem Bebauungsplan nichts ändere. So solle der geschützte Gebäudekomplex weiterhin über die bestehende Zufahrt ab der Artherstrasse erschlossen werden, was zu gravierenden Verkehrsproblemen führe. Die auf der Arealnordseite vorgesehenen Bauten und Anlagen würden zum Teil mit dem Waldabstandsbereich kollidieren, was ihre Realisierbarkeit in Frage stelle. Das Salesianum sei im ISOS-Inventar in zweifacher Hinsicht aufgeführt. Der erste Eintrag betreffe den Hof St. Karl sowie das barocke Herrenhaus. Für beide sei mit dem Erhaltungsziel A die integrale Erhaltung deklariert. Der zweite Eintrag betreffe die Umgebungszone VII. und darin die zwei Platanen und den Bauernhof als Einzelelemente. Für die Umgebungszone postuliere das ISOS das Erhaltungsziel a, was "kein Baugebiet" bedeute. Die Berücksichtigung des Salesianums im ISOS stelle klar, dass dieses Areal nationale Bedeutung geniesse und deshalb in besonderem Masse des Schutzes bedürfe. So halte Art. 6 Abs. 1 NHG ausdrücklich fest, durch die Aufnahme eines Objekts in ein Inventar des Bundes werde dargetan, dass dieses in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdiene. Um dieser Schutzvorgabe Rechnung zu tragen, hätte sich im Rahmen der Ortsplanungsrevision die Zuweisung zu einer Schutzzone aufgedrängt. Die mit dem angefochtenen Bebauungsplan erlaubten Baumöglichkeiten würden weit über die in § 53 BO geregelte Grundordnung hinausgehen und würden damit die im Lichte der ISOS-Schutzvorgaben austarierte Grundordnung massiv unterlaufen. Zusammenfassend ergebe sich somit, dass der angefochtene Bebauungsplan Salesianum zu Unrecht festgesetzt und beschlossen worden sei.

C. Mit Entscheid des Regierungsrates vom 19. Juni 2012 wurde in teilweiser Gutheissung der Beschwerde der nördliche Perimeter des Bebauungsplans Salesianum, Plan Nr. 7079, auf die in der Verfügung der Direktion des Innern vom 16. Dezember 2000 genehmigte, südliche Waldgrenze gelegt. Im Übrigen wurde die Beschwerde abgewiesen. Zur Begründung führte der Regierungsrat – kurz zusammengefasst – Folgendes aus: Die Beschwerdeführer hätten eine Profilierung der Neubauten verlangt. Da sich die Neubauten erst im Planungsstadium befänden, hätte auf dieser Grundlage erst eine "Ungefährprofilierung" vorgenommen werden können. Darauf könne in einem Beschwerdeverfahren nicht abgestellt werden. Die entsprechende Profilierung der Neubaukörper sei im Baubewilligungsverfahren vorzunehmen. Weiter würden die Beschwerdeführer geltend machen, das Salesianum-Areal sei im Rahmen der jüngsten Ortsplanungsrevision der "Bauzone mit speziellen Vorschriften Salesianum" zugewiesen und in § 53 Abs. 2 BO umschrieben worden, weswegen in diesem Gebiet nicht von den Grundmassen der Zone W2b abgewichen werden dürfe. Der Regierungsrat argumentierte diesbezüglich, es handle sich beim Grundstück Nr. 1487 gemäss § 53 Abs. 1 BO um eine Bauzone, welcher der gemeindliche Gesetzgeber nach § 17 Abs. 1 Satz 1 PBG zwingend eine bestimmte Grundbauordnung zuweisen müsse. Dies könne geschehen, indem in der entsprechenden Norm selbst die Grundmasse festgelegt würden, so zum Beispiel in § 47 Abs. 2 BO, oder durch Verweis auf die Grundmasse einer bestimmten Zone, wie dies in § 53 Abs. 2 BO gemacht worden sei. Gemeindliche Bebauungspläne würden die Bauweise über eine funktional zusammenhängende Landfläche innerhalb der Bauzone bestimmen. Wiesen sie wesentliche Vorzüge gegenüber der Einzelbauweise auf, so könnten darin Abweichungen von den kantonalen und gemeindlichen Bauvorschriften festgelegt werden (§ 32 Abs. 1 PBG). Es müssten demnach Grundmasse vorhanden sein, um diese Abweichungen bestimmen zu können. Die Gemeinde sei dem im vorliegenden Fall nachgekommen und habe die Grundmasse der Zone W2b statuiert, an denen sich der Bebauungsplan Salesianum messen lassen müsse. Es könne deshalb der Ansicht der Beschwerdeführer nicht gefolgt werden, dass mit dem zu erlassenden Bebauungsplan nicht von den Grundmassen der Zone W2b abgewichen werden dürfe. Auch die Materialien führten zu keinem anderen Ergebnis. Im Planungsbericht nach Art. 47 RPV vom 19. Juni / 21. Oktober 2009 zur Ortsplanungsrevision werde in Ziff. 4.1 die "Innere Verdichtung" als Ziel der Stadt Zug erklärt. Der Bebauungsplan werde dort als Planungsinstrument zur Sicherung "quartierspezifischer Verdichtungspotentiale" grösserer Gebiete ausdrücklich genannt. Mit einer Fläche von 20'238 m² gehöre das Salesianum-Areal zweifelsohne zu diesen Gebieten. Die Beschwerdeführer würden weiter geltend machen, dass § 53 Abs. 2 BO neben der Einhaltung der Grundmasse der Zone W2b auch verlange, dass sich Neubauten besonders gut in das Land-

schafts- und Ortsbild einzufügen hätten. Diesbezüglich sei darauf hinzuweisen, dass im Bebauungsplanverfahren noch nicht über die definitive Ausgestaltung der zu erstellenden Bauten entschieden werde. Die besonders gute Einordnung könne somit erst im Baubewilligungsverfahren abschliessend geprüft werden. Im vorliegenden Beschwerdeverfahren sei die besonders gute Einordnung soweit zu prüfen, als der Bebauungsplan Regelungen dazu enthalte. In der Bauordnung würden die Einordnungskriterien Lage, Grösse, Gestaltung, Materialisierung und Farbgebung genannt (§ 20 Abs. 1 BO). Mit den vieleckigen Bauten würde an die Formensprache des Salesianums und der Kapelle St. Karl angeknüpft. Zur Rüge betreffend die Gebäudelängen von 80 Metern verweise man auf § 6 Abs. 1 V PBG, wonach die Gebäudelängen an den Seiten des kleinsten Rechtecks, welches das Gebäude umfasse, gemessen würden. Bei den Baubereichen B1 und B2 ergebe sich so eine maximal mögliche Gebäudelänge von ca. 65 Metern. Dieses Mass bewege sich im Bereich des Salesianums und der Kapelle St. Karl, die zusammen eine Gebäudelänge von 61 Metern aufwiesen. Die Gebäudelänge komme bei den Neubauten wegen den abgewinkelten Fassaden nicht auf einer Geraden zu liegen. Bei allen Baubereichen werde die Systematik des Salesianums mit dem Mitteltrakt und den flankierenden Ausengebäuden um den Innenhof übernommen. Von den östlich des Bebauungsplans gelegenen Terrassenhäusern bildeten die drei vieleckigen Baubereiche einen guten räumlichen Übergang zum Salesianum. Die mit den Terrassenhäusern vorgegebene durchgängige Zeilenstruktur werde durch die Neubaubereiche auf drei Teile aufgebrochen und führe schliesslich zum Salesianum-Komplex. Die öffentlichen Wege würden vorbildlich durch das Bebauungsplanareal geführt und würden eine natürliche Grenze bilden sowie die grosszügigen Gebäudeabstände vom geschützten Salesianum zu den Neubauten unterstreichen. Die Neubauten liessen damit dem Salesianum den erforderlichen Raum, was insbesondere auch von der Seepromenade aus zur Geltung komme. Vor diesem Hintergrund falle es auch nicht entscheidend ins Gewicht, dass die Räume zwischen den einzelnen Baubereichen, insbesondere den Bereichen B1, etwas gering erschienen. Von der westlichen Seeseite her trete das Salesianum mit einem Sockelgeschoss, zwei Vollgeschossen und einem Dachgeschoss in Erscheinung, weshalb es von den ebenfalls dreigeschossigen Neubauten in den Baubereichen B1, die überdies zurückversetzt seien, nicht dominiert werde. Es sei noch nicht möglich, die Einordnungskriterien der Materialisierung und Farbgebung abschliessend zu beurteilen. Sofern im vorliegenden Bebauungsplanverfahren die Einordnung des Bebauungsplans Salesianum beurteilt werden könne, entspreche diese den gesetzlichen Anforderungen. Weiter würden die Beschwerdeführer geltend machen, der streitige Bebauungsplan genüge dem aus Art. 21 Abs. 2 RPG fliessenden Grundsatz der Planbeständigkeit nicht. Der Regierungsrat stellt diesbezüglich fest, dass

sowohl auf die Bau- und Zonenplanordnung 2009 der Stadt Zug als auch auf den Bebauungsplan Salesianum vom 22. März 2011 die Bestimmungen von Art. 21 RPG grundsätzlich anwendbar seien. Der gemeindliche Gesetzgeber habe aufgrund § 53 BO zwingend neue Baubestimmungen erlassen müssen. Folgte man der Argumentation der Beschwerdeführer, könnte aufgrund des Grundsatzes der Planbeständigkeit kein Bebauungsplan erlassen werden, denn es liege in dessen Natur, neue Baubestimmungen festzulegen. Die Auslegung der Beschwerdeführer käme einem Bauverbot gleich. Das Kriterium der erheblich veränderten Verhältnisse (Art. 21 Abs. 2 RPG) komme hier deshalb nicht zum Tragen, weil der Gesetzgeber diese gestaffelte Planung vorgeschrieben habe und die Grundeigentümerschaft sogar dazu verpflichtet sei. Der Erlass des Bebauungsplans sei unter den gegebenen Voraussetzungen erforderlich und notwendig. Insofern sei auch bereits bei Erlass der Bau- und Zonenplanordnung im März 2011 [recte: 7. April 2009] für die Nachbarschaft ersichtlich gewesen, dass die in § 53 BO festgelegten Grundmasse indirekt über den nachfolgenden Bebauungsplan angepasst werden würden. Von einem Verstoss gegen die Rechtssicherheit und den Grundsatz der Planbeständigkeit könne unter diesen Umständen nicht die Rede sein. Weiter würden die Beschwerdeführer geltend machen, dass – sollte von der Bauordnung abgewichen werden dürfen – die Voraussetzungen von § 32 Abs. 1 PBG beachtet werden müssten. Diesbezüglich hält der Regierungsrat fest, dass der Bebauungsplan Salesianum hinsichtlich Geschossigkeit, Ausnützungsziffer, Gebäudehöhe und Gebäudeabstands über die Vorschriften der Einzelbauweise nach W2b hinausgehe. Den Abweichungen von der zulässigen Einzelbauweise seien die Vorteile des Bebauungsplans gegenüberzustellen. Dieser lasse bereits auf den ersten Blick ein Gesamtkonzept erkennen, das mit der Einzelbauweise nur schwer zu erreichen sei. Die besonders gute architektonische Gestaltung gehe über das hinaus, was mit Bauten in der Einzelbauweise möglich sei. Die im nord-östlichen Teil des Bebauungsplans konzentrierten Bauten liessen Raum für grosszügige Aussenräume, welche für eine grosszügige Parklandschaft mit Wiesen- und Wegeflächen sowie mit viel Grün genutzt werde. Die kompakte Bauweise und die grossen Freiflächen beschränkten die versiegelte Fläche auf ein Minimum. Diese Umgebungsgestaltung mit den Freiräumen übertreffe das, was mit der Einzelbauweise möglich wäre und rechtfertige die Überschreitung der Ausnützungsziffer um 40 %. Bei Arealbebauungen, die den erhöhten Anforderungen genügten, liesse die Bauordnung bei einer Fläche von 3'000 m² eine Ausnützung von 0.6 zu. Der Bebauungsplan nütze das mit 20'238 m² rund sieben Mal grössere Salesianum-Areal für eine hervorragende Umgebungsgestaltung, weshalb eine Ausnützung von 0.7 zulässig sei. Weiter gelinge es dem Bebauungsplan mit dem traditionellen Salesianum und den neuen, innovativen Baubereichen, den für die Stadt Zug wichtigen Ort besonders zu charakterisieren. Das

historisch und denkmalpflegerisch bedeutsame Salesianum werde mit der Moderne vereinigt. Der Bebauungsplan weise somit wesentliche Vorteile gemäss § 32 PBG aus, die die vorgesehenen Abweichungen von der Einzelbauweise rechtfertigten. Die Beschwerdeführer rügten weiter die Erschliessung des Areals sowie die Nicht-Beachtung des Lärmschutzes. Hierzu werde auf die geplante Tiefgarage hingewiesen, welche sämtliche Fahrzeuge der Bewohner der Baubereiche B1 und B2 aufnehmen. Diese Lösung sei ein wesentlicher Vorteil gegenüber der Einzelbauweise. Das Gutachten der TEAMverkehr.zug AG vom 18. Mai 2009 komme zu einer positiven Beurteilung der Verkehrssituation. Dem Knoten Artherstrasse/Fridbachweg werde eine gute bis sehr gute Qualität attestiert, und die Ein-/Ausfahrt Salesianum sei funktionsfähig. Die Bus- und auch die Stadtbahnhaltestelle "Fridbach" könnten für den Bebauungsplan nicht günstiger liegen. Insgesamt sei die Erschliessung als sehr gut zu bezeichnen und könne ebenfalls als Vorteil gemäss § 32 PBG angerechnet werden. Zum Lärmschutz werde ausgeführt, dass die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte im Baubewilligungs- und nicht im Bebauungsplanverfahren zu prüfen sei. Gemäss Ziff. 2.5 des Bebauungsplans werde die Baubewilligungsbehörde verpflichtet, die Lärmimmissionen zu prüfen und bei Bedarf Massnahmen zum Lärmschutz vorzusehen. Dafür werde ein detailliertes Lärmgutachten zu erstellen sein. Eine Baubewilligung könne nur erteilt werden, wenn die Voraussetzungen von Art. 31 LSV eingehalten würden. Der Bebauungsplan weise auch hier Vorteile im Sinne von § 32 PBG aus. Die Beschwerdeführer würden auch die Waldabstandsvorschriften rügen. Dazu werde festgehalten, dass der Bebauungsplan am nördlichen Perimeter an Waldgebiet grenze und das Grundstück Nr. 4869, das teilweise im Wald liege, umfasse. Da es sich bei den Bauvorschriften zum Salesianum um eine Bauzone handle, könne der Bebauungsplanperimeter kein Waldgebiet enthalten. Auch gemäss dem Zonenplan 2009 gehe die "Bauzone mit den speziellen Vorschriften Salesianum" nur bis zum Wald, umfasse diesen aber nicht. Mit der Genehmigung der Direktion des Innern vom 16. Dezember 2000 sei die Waldgrenze in diesem Bereich festgelegt worden. Der Bebauungsplanperimeter sei somit auf die südliche Waldgrenze zu verlegen. Ansonsten gehe es bei den im Waldabstand geplanten Bauten ausschliesslich um Tiefbauten. Sämtliche Hochbauten kämen ausserhalb der Baulinie für den Waldabstand zu liegen. Die Erhaltung, Pflege und Nutzung des Waldes werde durch den leichten Ausbau der Erschliessungsanlagen nicht beeinträchtigt, weshalb der Bebauungsplan verhältnismässig sei. Weiter würden die Beschwerdeführer vorbringen, der Bebauungsplan Salesianum würde den im Urteil des Verwaltungsgerichts Zug vom 29. Januar 2008 in Sachen Bebauungsplan Bundesplatz West aufgestellten Grundsätzen nicht genügen, weil ihm der erforderliche Detaillierungsgrad offensichtlich abgehe. Hierzu sei zu erwägen, dass der Bebauungsplan Bundesplatz West nicht mit dem Bebauungsplan Salesi-

anum zu vergleichen sei, da beim ersteren ein bereits bestehendes Gebäude saniert und teilweise erweitert werden sollte. Der Bebauungsplan Bundesplatz West sei erst aufgrund des Baugesuches erstellt worden, statt dessen Grundlage zu sein. Diese Umstände seien mit dem vorliegenden Bebauungsplan nicht vergleichbar, weswegen die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts diesem nicht entgegenstehe. Die Beschwerdeführer würden weiter geltend machen, dass das Salesianum im ISOS-Inventar in zweifacher Hinsicht aufgeführt sei. Die Zuweisung des Salesianum-Areals zu einer Bauzone stehe in einem offenkundigen Gegensatz zur Schutzvorgabe des ISOS, wonach die Umgebungszone mit dem Erhaltungsziel a versehen sei, was "kein Baugebiet" bedeute. Der Regierungsrat erwidert, dass die Bau- und Zonenplanordnung von 2009 rechtskräftig sei. Es sei aber in diesem Beschwerdeverfahren zu prüfen, ob mit dem Bebauungsplan Salesianum die Schutzanliegen des ISOS genügend berücksichtigt worden seien. Zunächst sei festzustellen, dass die Haupt- bzw. Seeseite des Salesianums nicht verändert werde. Die Sicht von der Seepromenade her werde durch die Bauten des Bebauungsplans nicht eingeschränkt. Der Perimeter des Bebauungsplans liege genau auf der westlichen Grenze des Salesianums, sodass auf der Seeseite mit dem Bebauungsplan gar keine Veränderungen möglich seien. Den ISOS-Vorgaben werde damit vollumfänglich Rechnung getragen. Die geschützten Bauten des Salesianums würden vom Bebauungsplan ebenfalls nicht angetastet. Der Schutz der Bauten werde im Bebauungsplan festgelegt und sei auch durch den Eintrag im kantonalen Denkmalverzeichnis gesichert. Die Villa Seeburg, die Platanen und der Bauernhof würden ebenfalls vollständig erhalten. Sowohl auf der nördlichen als auch auf der südlichen Seite werde das Salesianum durch die Schaffung neuer Freiräume aufgewertet. Es komme dadurch auch von der Artherstrasse – aus beiden Fahrtrichtungen – vollumfänglich zur Geltung. Die Rückseite werde durch die drei grosszügigen Wohnbauten belebt und das Areal mit einer qualitativen Überbauung charakterisiert. Weiter entspreche auch die Erschliessung des Areals vollumfänglich dem Schutzgedanken des ISOS. Die Abweichungen von der Einzelbauweise seien mit den Vorgaben des ISOS vereinbar. Letztlich sei denn auch die Rüge der Beschwerdeführer betreffend die Freihaltung der Aussicht von den Haltestellen der Stadtbahn unbegründet. Im Entwicklungskonzept der Stadt Zug vom 6. Mai 2006 seien die Sichtbeziehungen von den Haltestellen auf wichtige Punkte grafisch dargestellt. Eine Sichtbeziehung von der Haltestelle Fridbach zum Salesianum sei dort nicht vorgesehen. Das Entwicklungskonzept der Stadt Zug stehe somit dem Bebauungsplan nicht entgegen. Zusammengefasst seien die Rügen unbegründet, die Anpassung des Perimeters im nördlichen Bebauungsplanbereich sei jedoch vorzunehmen. Auf weitere Vorbringen ist, sofern erforderlich, in den Erwägungen einzugehen.

D. Gleichentags, am 19. Juni 2012, erfolgte auch der Entscheid des Regierungsrates, in welchem der vom Grossen Gemeinderat der Stadt Zug am 22. März 2011 im ordentlichen Verfahren gemäss § 39 PBG beschlossene und von den Stimmberechtigten am 27. November 2011 angenommene Bebauungsplan Salesianum – mit nachfolgender Änderung – genehmigt wurde. Der nördliche Perimeter des Bebauungsplans Salesianum, Plan Nr. 7079, wurde auf die in der Verfügung der Direktion des Innern vom 16. Dezember 2000 genehmigte, südliche Waldgrenze verlegt.

E. Mit Schreiben vom 23. Juli 2012 erhoben A. und B. C. sowie 28 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner (Beschwerdeführer 1 – 19) alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. X., Zürich, Verwaltungsgerichtsbeschwerde und beantragten: 1. Es sei der angefochtene Beschwerdeentscheid des Regierungsrates des Kantons Zug vom 19. Juni 2012 insoweit aufzuheben, als damit die Beschwerde der Beschwerdeführer abgewiesen wurde, und es sei demgemäss auch die bestätigte Festsetzung des Bebauungsplans Salesianum, Plan Nr. 7079, Stadt Zug, aufzuheben; 2. Es sei der angefochtene Genehmigungsentscheid des Regierungsrates des Kantons Zug vom 19. Juni 2012 und die damit erfolgte Genehmigung des Bebauungsplans Salesianum, Plan Nr. 7079, Stadt Zug, aufzuheben; 3. Eventuell sei die Sache an die Vorinstanz zur Ergänzung und Neubeurteilung zurückzuweisen; 4. Es seien die Kosten der Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht und dem Regierungsrat der Beschwerdegegnerin, eventuell den Mitbeteiligten aufzuerlegen, und es sei zu deren Lasten den Beschwerdeführern für beide Verfahren eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen; 5. Es sei ein Augenschein an Ort und Stelle (mit ausgesteckten Neubaukörpern) durchzuführen; 6. Es sei ein neutrales denkmalpflegerisches Fachgutachten, vorzugsweise bei einer der dafür geeigneten Bundeskommissionen (EDK oder ENHK), über die Vereinbarkeit des Bebauungsplanes mit den Anliegen des ISOS und des Denkmalschutzes einzuholen. Zur Begründung führten die Beschwerdeführer im Wesentlichen aus, dass das Salesianum-Areal in geschichtlicher, kultureller und denkmalpflegerischer Hinsicht von herausragender Qualität und Bedeutung sei. Dies werde dadurch unterstrichen, dass es im ISOS-Inventar in zweifacher Hinsicht aufgeführt sei. Auch seine Lage sei einmalig, weswegen es folgerichtig zu den fünf Entwicklungspunkten der Stadt Zug gehöre. Dieser grossen Bedeutung entsprechend sei das Areal im Rahmen

der Revision der Zuger Ortsplanung 2009 der "Bauzone mit speziellen Vorschriften Salesianum" zugewiesen worden. Mit Beschluss vom 22. März 2011 habe der Grosse Gemeinderat der Stadt Zug den Bebauungsplan Salesianum, welcher in mehrfacher und erheblicher Hinsicht von den Grundmassen der Zone W2b abweiche, festgesetzt. Dies werde vom Regierungsrat sowohl im angefochtenen Beschwerdeentscheid als auch im Genehmigungsentscheid ausdrücklich festgestellt. Der Bebauungsplan solle gemäss Beschwerdeentscheid eine Ausnützung von 0.7 aufweisen, was stolze 40 % höher als das Grundmass sei. Allenfalls sei die Abweichung sogar noch höher, denn die behördliche Dichteangabe sei nicht nachvollziehbar. Selbst der Regierungsrat müsse sich mit einer Grobschätzung begnügen. Die vorhandene Aktenlage erweise sich somit als lückenhaft und sei zu ergänzen. Auch bezüglich der Geschosszahl erlaube der Bebauungsplan ein bzw. zwei Vollgeschosse mehr als die Grundordnung. Die Gebäudelänge gehe um das Zweieinhalbfache über das Grundmass hinaus. Der Regierungsrat spreche jedoch fälschlicherweise von 65 Metern, weshalb hier eine unrichtige Sachverhaltsermittlung vorliege. Auch bei der Überschreitung der erlaubten Gebäudehöhe um drei bis sechs Meter habe der Regierungsrat den Sachverhalt unvollständig ermittelt. In Bezug auf den Gebäudeabstand werde das Mass zwischen den Baubereichen B1 ebenfalls um drei Meter unterschritten, was der Regierungsrat im Beschwerdeentscheid ausdrücklich festgestellt habe. Weiter werde eine Verletzung von § 53 BO infolge Abweichung von den Grundmassen der Zone W2b und den Schutzvorgaben des ISOS gerügt. Der Bebauungsplan gehe weit über die Grundmasse hinaus und sei deswegen widerrechtlich. Es gebe keinen Rechtsanspruch auf entsprechende Abweichungen, da § 32 PBG eine blosser Kann-Vorschrift sei. Die Unterstellung unter die Bebauungsplanpflicht sei erfolgt, um bei Neu- und Erweiterungsbauten den wichtigen öffentlichen Interessen, welche auch in der Aufnahme des Areals im ISOS Ausdruck fänden, optimal Nachachtung zu verschaffen und sicherzustellen, dass das Areal in seinem Charakter und Erscheinungsbild erhalten bleibe. Die Statuierung dieser zu beachtenden Vorgaben sei das Ergebnis einer umfassenden Interessenabwägung, die nicht im Nachhinein über eine abweichende Sondernutzungsplanung wieder unterlaufen werden dürfe. Der Gesetzgeber, der besonders hohe Anforderungen an Neubauten auf diesem Areal habe stellen wollen, habe hier bewusst die Neubaumöglichkeiten beschränkt. Die Rechtsauffassung des Regierungsrates stehe auch im Widerspruch zu den Schutzanliegen, wie sie in der Aufnahme des Salesianums im ISOS Ausdruck fänden. Die Berücksichtigung im ISOS stelle klar, dass dieses Areal nationale Bedeutung genieße und deshalb in besonderem Masse des Schutzes bedürfe. Statt Rücksicht auf die Schutzanliegen des ISOS zu nehmen, ermögliche der Bebauungsplan gerade das Gegenteil, nämlich eine deutlich dichtere Überstellung des Areals mit drei grossvolumigen, nicht

angepassten Baukörpern. Gemäss BGE 135 II 209 ff. dürften Abweichungen von der Regelbauweise nicht dazu führen, dass die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinnes entleert würde. Die vorstehenden Überlegungen würden auch von Prof. Dr. Alain Griffel, der ein Rechtsgutachten zur Gültigkeit der sog. "Perlen-Initiative" verfasst habe, geteilt. So habe dieser ausgeführt: "Die dort geäusserte Meinung, wonach Bebauungspläne von den ordentlichen Bauvorschriften abweichen können, dürfte für Bebauungspläne in einer Bauzone mit speziellen Vorschriften und Bebauungsplanpflicht kaum zutreffend sein, zumindest nicht, soweit es um relevante Abweichungen von der baulichen Grundordnung geht. Denn dies kann nicht der Sinn einer Bebauungsplanpflicht sein." Diese Äusserung stehe in diametralem Gegensatz zur Ansicht des Regierungsrates. Weiter sei der Grundsatz der Planbeständigkeit gem. Art. 21 RPG verletzt, weil der Bebauungsplan massive Abweichungen von den Grundmassen der Zone W2b erlaube und damit eine Überbauung gestatte, die sich für die Nachbarn bzw. die Beschwerdeführer sehr nachteilig auswirken würde, obschon sich seit Erlass der erst kürzlich revidierten Bauordnung die Verhältnisse überhaupt nicht geändert hätten. So würde mit dem Bebauungsplan eine Überbauung mit einer deutlich höheren baulichen Dichte erlaubt, als es nach der für die Zone W2b geltenden Grundordnung möglich wäre. Es gebe objektiv keine zwingenden Gründe, die eben erst festgesetzte Spezialordnung für das Salesianum-Areal bereits wieder zu revidieren und dabei weit über die Baumöglichkeiten der Grundordnung hinauszugehen. Zudem werde vorliegend auch § 32 PBG verletzt, da Inhalt und Qualitäten des Bebauungsplans erst im Zusammenhang mit dem späteren Bauprojekt zutage treten würden. Zusätzlich seien auch noch die gesetzlichen Anforderungen zu beachten, welche durch die Anliegen des ISOS und des Denkmalschutzes verlangt würden. Im Rahmen des Bebauungsplans sei mithin aufzuzeigen, wie diesen Schutzanliegen konkret Rechnung getragen werde. Der Bebauungsplan gemäss § 32 PBG sei ein Instrument der Sondernutzungsplanung, welches bezwecke, die zulässige Bauweise auf einer begrenzten Landfläche verbindlich zu regeln. Es gehöre nicht zu seiner Aufgabe, die ordentlichen Bauvorschriften abzuändern. Eine solche Abänderung sei nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig, und dies auch nur, sofern keine anders lautenden Vorschriften dies nicht verbieten würden. Weiter würden die Beschwerdeführer die Verletzung des rechtlichen Gehörs rügen, weil die von ihnen beantragte Profilierung der Neubaukörper nicht erfolgt sei. Das kleinräumige Modell vermöge den persönlichen Eindruck der profilierten Neubaukörper nicht zu ersetzen. Es gehe auch nicht an, die Fiktion einer nicht aussteckbaren Planung hoch zu halten und den Antrag auf Aussteckung mit dem Argument abzulehnen, dass eben eine Planung und nicht ein Projekt im Streite liege. Das Verfahren stehe zudem längst nicht mehr im Stadium des Bebauungsplanverfahrens, sondern im Stadium des Be-

schwerdeverfahrens, wo die Untersuchungsmaxime herrsche, und der massgebliche Sachverhalt von Amtes wegen zu beurteilen sei. Die Ablehnung sei angesichts des verhältnismässig geringen Aufwandes einer Profilierung nicht nachzuvollziehen. Als Verletzung des rechtlichen Gehörs sei sodann auch die Nichteinholung eines neutralen denkmalpflegerischen Fachgutachtens zu qualifizieren. Mangels eigener Fachkenntnisse in dieser Hinsicht sowie angesichts der Vorbefasstheit der kantonalen Denkmalpflege wäre der Regierungsrat jedoch verpflichtet gewesen, überhaupt ein entsprechendes Fachgutachten beizuziehen. Weiter werde daran festgehalten, dass der Bebauungsplan nicht den von der Rechtsprechung geforderten Detaillierungsgrad aufweise. Die Forderung nach einem bestimmten Detaillierungsgrad decke sich mit jener der Bestimmtheit des Planinhalts. An diese seien dabei je höhere Anforderungen zu stellen, desto mehr von der zonengemässen Nutzung abgewichen werde. Vorliegend seien die dem Bebauungsplan zugrunde liegenden konkreten Bauten und Anlagen nicht bekannt. Mangels deren Kenntnis sei es somit nicht möglich, den Bebauungsplan daraufhin zu prüfen, ob die in § 32 Abs. 2 PBG explizit erwähnten Beurteilungskriterien erfüllt seien. Auch das beim Augenschein vorgelegte Modell helfe nicht weiter, zeige doch auch dieses lediglich die Baubereiche und nicht die Baukörper selbst. Damit sei es von vornherein auch nicht möglich, die Vereinbarkeit des Bebauungsplans mit diesen Beurteilungskriterien zu prüfen, umso weniger, als sich auch die Planbestimmungen nicht deutlicher äussern würden. Ziffer 2.1 der Bestimmungen halte lediglich fest: "Bauten, Anlagen und Aussenräume sind so zu konzipieren und zu gestalten, dass hinsichtlich Massstäblichkeit, Formensprache, Gliederung, Materialwahl, Farbgebung und Bepflanzung eine sehr gute Gesamtwirkung erzielt wird." Ohne konkrete Aussage bleibe der Bebauungsplan auch in Bezug auf die Dachgestaltung und Dachaufsichten. Der Plan selbst äussere sich dazu überhaupt nicht, die zugehörigen Bestimmungen enthielten in Ziff. 4.5 unklare und zum Teil gar widersprüchliche Aussagen. Aus den Akten gehe hervor, dass eine Nutzung der Dachflächen als Aufenthaltsflächen konkret beabsichtigt sei. Damit müsste der Bebauungsplan klare Angaben, insbesondere zur Frage der Erschliessung, zu den technischen Aufbauten, den Ausstattungen und den Absturzsicherungen machen. Nur sehr vage und rudimentär äussere sich der Bebauungsplan sodann zur Umgebungs- und Freiraumgestaltung. Er beschränke sich im Wesentlichen auf den Verweis auf den Umgebungsplan vom 28. Juni 2010, welcher jedoch ebenfalls nur rudimentäre Angaben mache und sich bei näherer Betrachtung als blosser Konzeptplan erweise. Schlicht ohne jegliche konkrete Aussage bleibe im Bebauungsplan schliesslich der erforderliche Ausbau des Fridbachweges, über den das Areal künftig erschlossen werden solle. Diese Strasse solle künftig auch als LKW-Zufahrt zum geschützten Gebäudekomplex des Salesianums dienen. Ein abschliessender Entscheid in dieser verkehrsplanerisch

wichtigen Frage stehe aber noch aus. Dieser hätte jedoch aufgrund des engen Sachzusammenhangs mit der Erschliessung des Areals Salesianum zwingend im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens getroffen werden müssen. Dieses Vorgehen widerspreche dem Koordinationsprinzip, weswegen der streitige Bebauungsplan sich auch in dieser Hinsicht als lückenhaft, unvollständig und rechtswidrig erweise. Im Speziellen fehle es auch an einer konkreten und verbindlichen Aussage zum Schicksal des geschützten Gebäudekomplexes des Salesianums. Unter Ziff. 4.1 der Bestimmungen des Bebauungsplans werde nur lapidar festgehalten: "Die geschützten Bauten Salesianum mit ihrer Umgebung sollen aufgewertet und instand gestellt werden." Nachdem diese aber einen integrierenden Bestandteil des Plangebietes bildeten, müsste sich der Bebauungsplan ebenso detailliert wie zu den neuen Wohnbaukörpern auch zur Sanierung und Erweiterung des geschützten Gebäudekomplexes äussern, andernfalls er die gesetzlichen Vorgaben nicht erfülle. Eine Verschiebung dieser zwingend erforderlichen Konkretisierungen auf die Stufe Baubewilligungsverfahren sei mit den gesetzlichen Vorgaben nicht vereinbar. Weiter sei eine Abweichung von den ordentlichen Bauvorschriften auch bei Erlass eines Bebauungsplans nur bei Nachweis von "wesentlichen Vorteilen" gegenüber der Einzelbauweise möglich. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts müsse ein Bebauungsplan Angaben enthalten, aus denen sich die Vorteile für das Siedlungsbild ergeben würden. Ein Bebauungsplan, der nur im Zusammenhang mit einem Bauprojekt aussagekräftig sei, entspreche nach der zitierten Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts nicht den gesetzlichen Vorgaben von § 32 PBG. Es sei nicht zulässig, die Prüfung und Festlegung der Vorteile für das Siedlungsbild auf die Stufe Baubewilligungsverfahren zu verschieben. Der Regierungsrat habe es vorliegend völlig unterlassen, zunächst eine korrekte Vergleichsbasis in Form eines Bebauungsplans, der sich an die Einzelbauweise halte, zu erstellen. Diese Vergleichsbasis hätte dann dem streitigen Bebauungsplan gegenüber gestellt werden können. Die vom Regierungsrat als "Vorteile" bezeichneten Aspekte des streitigen Bebauungsplans seien bei näherer Betrachtung denn auch samt und sonders solche, welche auch bei einer Überbauungsplanung des Areals gemäss Regelbauweise eingehalten werden müssten, um an dieser heiklen ortsbaulichen Lage bewilligt zu werden. Die architektonische Gestaltung der Bauten und Anlagen sei aus den Bebauungsplanunterlagen überhaupt nicht ersichtlich, sodass diesbezüglich eine Beurteilung von vornherein nicht möglich sei. Völlig unerfindlich bleibe sodann auch, inwiefern mit dem angefochtenen Bebauungsplan konkrete Vorteile für die Umgebung verbunden sein sollen. Der Regierungsrat behaupte, dass die vorgesehene Umgebungsgestaltung Freiräume ermögliche, welche das, was mit der Einzelbauweise möglich wäre, übertreffe. Diese Aussage sei zum einen völlig unverständlich im Lichte der weit über das Regelmass hinausgehenden baulichen Dichte, der

Gebäudelängen und -höhen, der Geschosshöhen sowie der Unterschreitung der Gebäudeabstände, erscheine zum andern aber auch abstrus im Lichte des geschützten Salesianum-Komplexes. Die Einhaltung von Freiräumen im Bereich des Salesianum-Komplexes sei keineswegs ein Vorteil des Bebauungsplans, sondern eine Vorgabe, die jede Überbauung auf diesem Areal – auch bei Einhaltung oder Unterschreitung der Grundmasse der Zone W2b – in gleicher Weise zu gewährleisten hätte. Im Übrigen sei das Argument mit dem "grosszügigen Freiraum" reine Fiktion, da im westlichen Bereich, auf der Nordseite der bestehenden Gebäude, gerade noch eine unüberbaute Fläche von nicht einmal 2'000 m² verbleibe. Ebenso wenig lasse sich im Erschliessungskonzept ein wesentlicher Vorteil des Bebauungsplans erkennen. Im Speziellen fehle es auch an der besonders guten Einfügung in das Landschafts- und Ortsbild gemäss § 32 Abs. 2 lit. b PBG bzw. § 53 BO. Der Regierungsrat habe in seinen Entscheiden die "wesentlichen Vorteile" nur behauptet, nicht aber begründet. Das Begründungserfordernis sei daher verletzt worden. Auch sei die Verletzung des qualifizierten Gestaltungserfordernisses offensichtlich, da die drei riesigen, polygonalen Baukörper von ihrer Formensprache und ihren Volumina her in einem eklatanten Gegensatz zum geschützten Gebäudekomplex stünden. Durch die dichte Aufreihung der drei Baukörper ergebe sich das Bild einer durchgehenden Riegelbebauung. Jeder der drei geplanten Baukörper weise mindestens das dreifache Gebäudevolumen des geschützten Gebäudekomplexes auf. Fehle es nach dem Gesagten am Vorliegen von "wesentlichen Vorteilen" des Bebauungsplans, entfalle eine der zentralen Voraussetzungen, um ein Abweichen von den ordentlichen Bauvorschriften zu rechtfertigen. Der hier angefochtene, in massiver Weise von den ordentlichen Bauvorschriften abweichende Bebauungsplan Salesianum verletze damit § 32 PBG. Weiter werde dem Lärmschutz nicht die nötige Beachtung geschenkt und es sei auch der Bebauungsplan rechtsfehlerhaft genehmigt worden.

F. Mit Stellungnahme vom 30. August 2012 beantragte der Stadtrat Zug, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde von A. und B. C. sowie 28 Mitunterzeichnenden vom 23. Juli 2012 sei vollumfänglich abzuweisen; unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdeführenden; es sei keine Profilierung vorzunehmen. Zur Begründung wurde nebst den nachfolgenden, kurz zusammengefassten Ausführungen auf den Beschluss des Grossen Gemeinderates vom 22. März 2011, die Vernehmlassungen im vorangegangenen Rechtsmittelverfahren sowie die angefochtenen Entscheide des Regierungsrates vom 19. Juni 2012 verwiesen. Die Beschwerdeführenden würden die Neutralität des Amtes für Denkmalpflege und Archäologie in Zweifel ziehen. Es liege hier aber kein Ausstandsgrund vor und zudem habe der kantonale Denkmalpfleger lediglich als Experte

ohne Stimmrecht beim Wettbewerb mitgewirkt. Weiter sei die Berechnung der Ausnützungsziffer aus den Unterlagen zum Bebauungsplan ersichtlich und nachvollziehbar. Die Gebäudelängen seien seit der kantonalen Vorprüfung nicht mehr wesentlich geändert worden. Die Gebäude in den Baubereichen B1 würden nicht höher, sondern weniger hoch als in der Einzelbauweise werden. Im Baubereich B2 werde die Baute die Einzelbauweise um ein Geschoss überragen. Die Beschwerdeführer würden geltend machen, dass vorliegend mittels Bebauungsplan nicht von der Grundordnung abgewichen werden könne, da dies der Schutzgedanke erfordere, und es der Gesetzgeber so gewollt habe. Eine solche Auslegung von § 53 BO widerspreche § 32 PBG bzw. dem Grundgedanken von Bebauungsplänen und werde auch durch die Materialien zur Teilrevision der Ortsplanung Zug nicht belegt. Ein Verbot, von der Grundnutzung der Zone W2b abzuweichen, sei mit deren Festlegung nicht erlassen worden. Vielmehr sei so die Ausgangslage für künftige Abweichungen mittels Bebauungsplan klar geworden. Dass der Bebauungsplan Salesianum nicht von den Bauvorschriften abweichen könne, entspreche nicht dem im Zuger Recht verankerten Anreizsystem für Bebauungspläne und finde in den Materialien keine Stütze. Zu Recht gehe der Regierungsrat davon aus, dass auch in der Zone für spezielle Vorschriften Salesianum mittels Bebauungsplan von den Grundmassen abgewichen werden könne. Es sei nicht sachgerecht, gestützt auf eine Fussnote in einem Rechtsgutachten zur Gültigkeit der Perleninitiative – in dem es zur Hauptsache um die Frage der Planbeständigkeit gegangen sei – das Gegenteil als gegeben anzunehmen. Umso mehr, als auch Prof. Dr. iur. Alain Griffel ein Abweichen von der Grundordnung nicht per se ausschliesse. Weiter gehe die Rüge der Verletzung der Planbeständigkeit fehl, da ein Abweichen von den Grundmassen mittels vorliegenden Bebauungsplans im vorgesehenen Umfang gerechtfertigt sei. Zudem sei dieser auch genügend detailliert, da sich die genannten Vorteile des angestrebten Baukonzepts aufgrund des detaillierten Bebauungsplans sowie des Umgebungsplans vom 28. Juni 2010 feststellen liessen. Folgte man der Auffassung der Beschwerdeführer, würde mit dem Bebauungsplan Salesianum das Baubewilligungsverfahren grösstenteils bereits vorweggenommen. Indem das Strassenprojekt für den Ausbau des Fridbachwegs im Bebauungsplanverfahren noch nicht vorliege, werde das Koordinationsprinzip gemäss Art. 25a RPG nicht verletzt. Das Baubewilligungsverfahren sei dem Bebauungsplanverfahren nachgelagert. Im Bebauungsplanverfahren könne nicht verlangt werden, dass zum Vergleich alle erdenklichen Arten zur Bebauung des Areals in Einzelbauweise oder mit Bebauungsplänen ohne Abweichung von der Grundnutzung aufgezeigt werden müssten. Es könne aber festgehalten werden, dass verdichtetes Bauen angestrebt werde. Auf einem Areal mit einer Grundbuchfläche von 20'238 m² sei es insbesondere bei einer Bebauung in Einzelbauweise durchaus wahrscheinlich, dass mit den

vorhandenen Freiräumen weniger sensibel umgegangen werden würde. Es bestünde die Gefahr einer heterogenen Bebauung und es sei offensichtlich, dass mit einer Realisierung in Einzelbauweise nicht die gleiche architektonische Qualität erreicht werden könne. Auf weitere Vorbringen ist, sofern erforderlich, im Rahmen der Erwägungen einzugehen.

G. Mit Vernehmlassung vom 31. August 2012 beantragte der Regierungsrat des Kantons Zug die Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Zur Begründung verwies er auf seinen Beschwerdeentscheid vom 19. Juni 2012 und nahm darüber hinaus – kurz zusammengefasst – wie folgt Stellung: Die Beschwerdeführer würden bezüglich der Ausnutzungsziffer eine lückenhafte Aktenlage rügen. Der Regierungsrat habe aber bei der Feststellung der Ausnutzungsziffer bezüglich der anrechenbaren Geschossfläche des Salesianums von 1'530 m² keine "Grobschätzung", sondern eine exakte Berechnung vorgenommen und die massgebenden Akten genau zitiert. Sofern das Verwaltungsgericht diese Angaben für nicht glaubwürdig erachte, werde beantragt, dass die Grundeigentümerschaft bzw. die Baurechtsnehmerin aufgefordert werde, den Nachweis der anrechenbaren Geschossfläche beim bestehenden Salesianum mittels entsprechenden Plänen zu erbringen. Weiter sei es nicht richtig, dass der Regierungsrat sowohl im Beschwerde- als auch im Genehmigungsentscheid von einer Gebäudelänge von 65 Metern spreche. Die maximal mögliche Gebäudelänge betrage bei den Baubereichen B1 78.8 Meter und beim Baubereich B2 65 Meter. Weiter sei die Gebäudehöhe hier kein taugliches Mass um eine Aussage über die relevanten Abweichungen von der Einzelbauweise zu machen, da bei letzterer im Gegensatz zum Bebauungsplan ein zusätzliches Dachgeschoss, das mit Schrägdach bis zu fünf Meter hoch sein dürfe, gebaut werden könne. Bei der Einzelbauweise könne somit im Vergleich zu den Baubereichen B1 sogar höher gebaut werden. Beim Baubereich B2 ergebe sich gegenüber der Einzelbauweise eine Differenz von 1 – 2.3 Meter. Dadurch dass der Bebauungsplan grössere Grenzabstände vorschreibe, würden die Bauten aufgrund der Hanglage tiefer zu liegen kommen, als dies bei der Einzelbauweise möglich wäre, was den Beschwerdeführern zum Vorteil gereiche. Hinsichtlich des Gebäudeabstandes werde darauf hingewiesen, dass bereits in der Einzelbauweise der Gebäudeabstand unterschritten werden könne (§ 15 Abs. 1 BO). Weiter sei es nicht zutreffend, dass man mit der Auslegung von § 53 BO im Sinne des Regierungsrates "den angestrebten Schutz beliebig unterlaufen könnte". Entscheidend für das Mass der Abweichungen sei die Qualität eines Bebauungsplans und ob er auf das ISOS-Schutzobjekt Rücksicht nehme. Der Regierungsrat habe die Qualitäten des Bebauungsplans Salesianum in seinem Beschwerdeentscheid ausführlich nachgewiesen und damit dem Schutzgedanken von § 53 BO gebührend Rechnung getragen. Weiter würden die Beschwerdeführer bezüglich der Auslegung

von § 53 Abs. 2 BO geltend machen, dass die Grundmasse der Zone W2b zwingend einzuhalten seien und dass der Gesetzgeber die Neubaumöglichkeiten bewusst beschränkt habe. Jedoch habe der Grosse Gemeinderat mit seiner Entscheidung zum Bebauungsplan Salesianum vom 22. März 2011 und damit in Auslegung von § 53 Abs. 2 BO klargestellt, dass mit einem Bebauungsplan von den Grundmassen der Zone W2b abgewichen werden dürfe. Die Stimmberechtigten der Stadt Zug hätten diese Auslegung an der Urnenabstimmung vom 27. November 2011 bestätigt. Schliesslich habe der Regierungsrat in seiner Entscheidung vom 19. Juni 2012 diese Auslegung ebenfalls bestätigt und begründet. Aus den Akten und insbesondere der Vorprüfung der Baudirektion vom 23. November 2009 ergebe sich nichts anderes. Die Aussage des Gutachters Prof. Alain Griffel habe einen anderen Sachverhalt betroffen und sei bloss in einer Fussnote untergebracht worden. Zudem sei die Aussage auch mit "kaum" und "zumindest nicht" eingeschränkt worden. Der im Gutachten geäusserten Rechtsauffassung könne in diesem Verfahren keine Bedeutung zugemessen werden. Weiter würden die Beschwerdeführer nun insbesondere die nachbarschützende Funktion des Grundsatzes der Planbeständigkeit geltend machen. Die Hauptfunktion des Grundsatzes der Planbeständigkeit, welche den Grundeigentümern Rechtssicherheit verschaffen solle, werde vorliegend unbestrittenermassen erfüllt. Bezüglich der nachbarschützenden Funktion dieses Grundsatzes vermöchten die Beschwerdeführer ihre beeinträchtigten Interessen nicht einmal zu spezifizieren. Im Gegenteil würden für diese anhand des Bebauungsplans erhebliche Vorteile nachgewiesen werden können. Der Bebauungsplan Salesianum erweise sich somit ganz klar als nicht bundesrechtswidrig. Auch die Rügen an der Erschliessung seien nicht nachvollziehbar. So sehe der Bebauungsplan vor, dass der Fridbachweg im oberen Bereich durchgehend auf fünf Meter ausgebaut werde. Zudem äussere sich das Verkehrsgutachten der TEAMverkehr.zug AG gegenteilig zu den Ausführungen der Beschwerdeführer. Weiter würden diese rügen, dass der Regierungsrat sich nicht mit den eingereichten Fotomontagen/Visualisierungen auseinandergesetzt habe. In der Beschwerdeentscheidung habe sich der Regierungsrat aber explizit zur Sicht von der Bahnlinie und dem Bröchliweg auf das Salesianum geäussert. Bemerkenswert sei, dass die Beschwerdeführer Fotomontagen von Blickpunkten der Eisenbahn und des Bröchliwegs eingereicht hätten, nicht aber von den Blickpunkten ihrer eigenen Terrassenwohnungen. Weshalb sie dies nicht getan haben, schein klar. Darauf würde man erkennen, dass sie von ihren Terrassenwohnungen aus weiterhin eine hervorragende Sicht hätten und der Bebauungsplan Salesianum nicht die von ihnen behaupteten Nachteile mit sich bringe. Ergänzend sei festzuhalten, dass der Blick von der Bushaltestelle Fridbach in Richtung Oberwil auf das Salesianum durch den Bebauungsplan nicht eingeschränkt werde. Von der Stadtbahnhaltestelle hingegen sei das See- und Bergpanorama wesentlich,

wie es auch im Entwicklungskonzept der Stadt Zug festgehalten werde. Abschliessend sei festzuhalten, dass hier mit dem Bebauungsplan – anders als es von den Beschwerdeführern dargestellt werde – nichts "ganz Enormes" geplant sei. Die Beschwerdeführer vermöchten es nicht einmal, konkrete Nachteile zu benennen. Die Auslegung von § 53 Abs. 2 BO nach Wortlaut, Sinn und Zweck, Systematik und Historie führe zum Ergebnis, dass mit dem Bebauungsplan Salesianum von den Grundmassen der Zone W2b abgewichen werden dürfe. Der Bebauungsplan weise wesentliche Vorzüge gegenüber der Einzelbauweise im Sinne von § 32 PBG auf, weshalb er von den gemeindlichen Bauvorschriften abweichen könne. Der Bebauungsplan berücksichtige die Vorgaben des ISOS bezüglich des geschützten Salesianums. Er sei somit rechtmässig und zu genehmigen.

H. Mit Schreiben vom 10. September 2012 reichten die Schweizer Provinz der Schwestern vom Heiligen Kreuz, Menzingen, sowie die Alfred Müller AG, Baar, beide vertreten durch RA lic. iur. Y., ihre Vernehmlassung ein. Dabei stellten sie die folgenden Anträge: 1. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde von A. und B. C. et. al. vom 23. Juli 2012 sei abzuweisen; 2. Die Verfahrensanhträge auf Profilierung der Neubaukörper und Erstellung eines denkmalpflegerischen Gutachtens seien abzuweisen; 3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdeführer. Zur Begründung wurde vorab auf die Erwägungen des Entscheides des Regierungsrates sowie auf die eigenen Stellungnahmen im vorinstanzlichen Verfahren verwiesen. Die weitere Begründung wird nachfolgend – kurz zusammengefasst – wiedergegeben: Der Antrag auf Profilierung der Neubaukörper sei abzuweisen, weil es dafür keine gesetzliche Grundlage gebe. Dass der Bebauungsplan die geforderten Qualitäten aufweise, lasse sich auch ohne Profilierung feststellen. Zur Frage des Gutachtens durch die EDK oder ENHK sei darauf hinzuweisen, dass der kantonale Denkmalpfleger lediglich als Fachexperte beim Wettbewerb beteiligt gewesen sei. Er habe die Entscheide des Beurteilungsgremiums nicht mittragen müssen. Durch den frühzeitigen Einbezug von Fachinstanzen könnten die Anliegen des ISOS und der Denkmalpflege rechtzeitig in die Projektentwicklung einfließen. Es sei schon früh ein Anliegen der Denkmalpflege gewesen, dass neue Bauten einen gebührenden Respektabstand zum Salesianum einhalten würden. Von einer unkritischen Haltung könne also keine Rede sein. Es sei unbestritten, dass der Bebauungsplan in verschiedener Hinsicht von den Grundmassen der Zone W2b abweiche. Dies sei der Zweck jedes Sondernutzungsplanes, ansonsten ein solcher gar nicht erst erlassen werden müsse. Die Ausnützungsziffer lasse sich präzise berechnen. Entscheidend sei jedoch nicht, ob die maximal zulässige Ausnützung auf den Quadratmeter genau bekannt sei, sondern ob der Bebauungsplan mit einer Ausnützung von ungefähr 0.7 Vorteile im Sinne von § 32 Abs. 2 PBG aufweise.

Bei den Gebäudelängen kämen die Beschwerdeführer und der Regierungsrat auf verschiedene Resultate, weil die Berechnungsmethode in § 6 Abs. 1 V PBG geändert worden sei. Von einer unrichtigen Sachverhaltsermittlung könne deshalb nicht gesprochen werden. Die Beschwerdeführer würden die Auffassung vertreten, dass § 53 BO eine Abweichung von den Grundmassen der Zone W2b im Bebauungsplan untersage. Der Schutzgedanke verlange jedoch nicht die strikte Einhaltung der Grundmasse, da ihm durch einen Bebauungsplan, der die Anliegen des Denkmalschutzes und des ISOS wahre, Rechnung getragen werde. Der Regierungsrat habe in seinem Entscheid auch detailliert geprüft, ob der Bebauungsplan wesentliche Vorteile im Sinne von § 32 Abs. 2 PBG aufweise und dies bejaht. Ergänzend sei festzuhalten, dass die Vergleichsbasis nicht in einem Bebauungsplan, sondern in der Einzelbauweise zu sehen sei, was sich aus dem Wortlaut von § 32 Abs. 1 PBG ergebe. Eine Beurteilung der architektonischen Gestaltung sei möglich und der Freiraum sei keine "Fiktion", sondern weit über 14'000 m² gross. Nur durch die Abweichungen von den Grundmassen der Zone W2b würden die Anliegen des ISOS, des Denkmalschutzes sowie von § 53 BO erfüllt werden können. Das Erschliessungskonzept sei in verschiedener Hinsicht vorteilhaft und die Umgebung des historischen Gebäudekomplexes werde deutlich aufgewertet bzw. in historischer Hinsicht instand gestellt. Diese Aufwertungsmassnahmen könnten in Einzelbauweise nicht verbindlich festgelegt werden, weshalb auch hier wesentliche Vorteile des Bebauungsplanes bestünden. Entgegen der Meinung der Beschwerdeführer erfülle der vorliegende Bebauungsplan die Voraussetzungen der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts betreffend den Detaillierungsgrad. Er definiere verbindliche Baubereiche mitsamt maximal zulässiger Gebäudehöhe und anzurechnender Geschossfläche. Bereits daraus seien die Vorteile für das Siedlungsbild erkennbar. Weiter würden die Beschwerdeführer behaupten, der Bebauungsplan enthalte keine konkreten Angaben in Bezug auf das bauliche und nutzungsmässige Schicksal des geschützten Gebäudekomplexes inkl. Umgebung. Gemäss § 32 Abs. 1 PBG würden gemeindliche Bebauungspläne die Bauweise über eine funktional zusammenhängende Landfläche innerhalb der Bauzone bestimmen. Die Unterschutzstellung von Gebäuden zähle somit nicht zu ihren Aufgaben, dies sei die Aufgabe des Denkmal- und Heimatschutzes. Der Schutz des Gebäudekomplexes Salesianum inkl. seiner historischen Umgebung sei durch den Eintrag im kantonalen Denkmalverzeichnis und dem ISOS-Inventar sichergestellt. Inventare wie das ISOS würden einem Sachplan gleichkommen und seien von Kanton und Gemeinden im Rahmen ihrer Nutzungsplanung zu berücksichtigen. Im Übrigen sei auch dem Lärmschutz mehr als genug Aufmerksamkeit geschenkt worden, da die M. W. + Partner AG, ein auf Akustik und Bauphysik spezialisiertes Ingenieurbüro in Dübendorf, mit Datum vom 2. Oktober 2008 ein Gutachten über die Lärmsituation des Be-

bauungsplanperimeters Salesianum erstellt habe. Die Einhaltung der IGW sei aber erst im Baubewilligungsverfahren zu prüfen. Aus den vorgenannten Gründen seien die eingangs gestellten Anträge gutzuheissen und die Beschwerde abzuweisen.

I. Am 7. Dezember 2012 fand ein Augenschein auf dem Salesianum-Areal statt. Die Parteien erhielten in der Folge Gelegenheit, allfällige Ergänzungen und Berichtigungen zum Protokoll einzureichen. Der Stadtrat von Zug verzichtete mit Schreiben vom 11. Januar 2013 auf eine abschliessende Stellungnahme, brachte aber einige geringfügige Berichtigungen zum Augenscheinprotokoll an.

J. Mit Eingabe vom 14. Januar 2013 nahm der Regierungsrat des Kantons Zug abschliessend Stellung und führte dabei Folgendes aus: Gemäss dem Augenscheinprotokoll würden die Beschwerdeführer vorbringen, dass der Durchblick zwischen den Baubereichen B1 praktisch geschlossen werde. Dem werde entgegengehalten, dass den Beschwerdeführern der freie Überblick über die Bauten des Salesianums erhalten bleibe. Einen fehlenden Durchblick könnten sie nicht geltend machen. Zudem sei die in der Beschwerdeantwort des Regierungsrats angegebene Höhe über Meer der untersten Terrassenwohnung zu korrigieren. Es müsse dort 433.2 statt 433.8 m.ü.M. heissen. Im Übrigen zeige die Auslegung von § 53 BO in grammatikalischer, teleologischer, systematischer und historischer Hinsicht, dass mit dem Bebauungsplan Salesianum von den Grundmassen der W2b abgewichen werden dürfe. Weiter hätten die Beschwerdeführer am Augenschein wiederholt die Mehrausnützung des Bebauungsplans von 40 % thematisiert und diese für nicht gerechtfertigt gehalten. Dem ist entgegenzuhalten, dass in der Stadt Zug bei Arealbebauungen mit einer Fläche von 3'000 m² eine Mehrausnützung von 20 % möglich sei. Beim Salesianum-Areal, das mit einer Fläche von über 20'000 m² rund 7-mal grösser sei, bestehe erheblich mehr Gestaltungsspielraum. Zudem kämen die Gebäudelängen nicht auf einer Geraden zu liegen. Die Fassaden seien mehrfach abgewinkelt und die einzelnen Teilstücke würden nicht länger als 15-20 Meter lang werden. Der Bebauungsplan beschränke die Bauten in der Höhe, sodass die Aussicht der östlich gelegenen Wohnungen erhalten bleibe. Schliesslich sei die Abweichung von den Grundmassen im besagten Umfang dadurch begründet, dass das Salesianum-Areal auf der Westseite auf einer Länge von rund 230 Metern an den Zugersee grenze, wo jede Bautätigkeit ausgeschlossen sei. Der direkte Anschluss und die Weite des Sees auf dieser Seite würden dem Salesianum zum Vorteil gereichen, der eine entsprechende Abweichung von den Grundmassen auf der anderen Seite rechtfertige. In diesem Punkt unterscheide sich der vorliegende Bebauungsplan Salesianum auch vom Gestaltungsplan Stadtzentrum Rüti.

Gleichentags nahmen auch die Schweizer Provinz der Schwestern vom Heiligen Kreuz und die Alfred Müller AG abschliessend Stellung. Ergänzungen zum Augenscheinprotokoll wurden keine angebracht. Zum Hinweis der Beschwerdeführer auf den Bundesgerichtsentscheid 1C.212/2011 sei anzumerken, dass sich das Prüfprogramm vorliegend nicht aus diesem Bundesgerichtsentscheid, sondern aus § 32 PBG ergebe. Nach Abs. 1 dieser Bestimmung müssten Bebauungspläne wesentliche Vorzüge gegenüber der Einzelbauweise aufweisen, damit von den kantonalen gemeindlichen Bauvorschriften abgewichen werden könne. Dass der Bebauungsplan die von § 32 Abs. 2 PBG geforderten Qualitäten aufweise, habe sich auch am Augenschein eindrücklich gezeigt und sei insbesondere vom Architekten N. im Einzelnen ausgeführt worden. Dank diesen Qualitäten sei es zulässig, dass in einzelnen Punkten von der Grundordnung abgewichen werde.

K. Mit Eingabe vom 4. Februar 2013 nahmen die Beschwerdeführer wie folgt abschliessend Stellung: Beim Augenschein vom 7. Dezember 2012 seien seitens der Beschwerdeführer auch R. und K. anwesend gewesen. Zudem seien zwei weitere kleine Berichtigungen vorzunehmen. Beim Augenschein seien die geplanten Baufelder durch am Boden liegende Trassierbänder markiert gewesen, was jedoch eine Profilierung der Baukörper nicht zu ersetzen vermocht habe. Soweit für die Abklärung des Sachverhalts ein Baugespann sinnvoll oder nötig erscheine, fliesse das Recht, dessen Errichtung zu verlangen, sogar direkt aus dem Untersuchungsprinzip. Umgekehrt folge die Pflicht, dieser Anordnung Folge zu leisten, direkt aus der Mitwirkungspflicht der Parteien. Der Augenschein habe weiter gezeigt, dass das Salesianum künftig nur noch von der tiefer gelegenen Kantonsstrasse einsehbar sei, da es ansonsten von den deutlich grösseren Baukörpern eingerahmt und dominiert werde. Der Augenschein habe auch ergeben, wie wichtig und unverzichtbar ein neutrales Fachgutachten sei. Der kantonale Denkmalpfleger habe selbst eingeräumt, dass die Denkmalpflege nicht beurteilt habe, ob und inwieweit die Überbauung der durch das ISOS geschützten Umgebungszone mit dem Schutzanliegen verträglich sei. Hierin liege eine offensichtliche Lücke des Bebauungsplanverfahrens. Ausserdem sei es den Beschwerdegegnern weder in den Rechtsschriften noch am Augenschein gelungen, plausibel aufzuzeigen und zu belegen, dass sich mit dem Bebauungsplan konkrete Vorteile für das Siedlungsbild erzielen liessen. Die von den Beschwerdegegnern genannten Vorteile seien durchwegs keine echten Vorteile, sondern sie wären bei jeder Überbauung vorhanden. Letztlich müsse die Spezialvorschrift von § 53 BO im Lichte des Schutzgedankens verstanden und ausgelegt werden.

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. Mit der vorliegenden Beschwerde wird sowohl der Beschwerdeentscheid als auch der Genehmigungsentscheid des Regierungsrates des Kantons Zug, beide vom 19. Juni 2012, angefochten. Die angefochtenen Entscheide wurden den Beschwerdeführern zwar bereits am 22. Juni 2012 (Beschwerdeentscheid) bzw. am 26. Juni 2012 (Genehmigungsentscheid) zugestellt, sie wurden jedoch erst am 29. Juni 2012 im Amtsblatt des Kantons Zug publiziert, sodass die 30-tägige Frist am 30. Juni 2012 zu laufen begann und am 30. Juli 2012 endete (§ 10 Abs. 1 und Abs. 3 VRG). Die vorliegende Beschwerde wurde am 23. Juli 2012 der Post übergeben. Sie ist somit fristgerecht eingereicht worden und entspricht den formellen Anforderungen, weshalb sie vom Verwaltungsgericht zu prüfen ist.

Sämtliche Beschwerdeführer haben Grundeigentum in der östlich gelegenen Überbauung an der Hofstrasse Nr. 00-000 und direkten Sichtbezug zum Bebauungsplanperimeter. Die Distanz von den Grundstücken der Beschwerdeführer zum Grundstück Nr. 1487 beträgt zwischen 10–20 Meter und von den Wohnungen aus gemessen 20–30 Meter. Der Bebauungsplan Salesianum legt neue Bauvorschriften in unmittelbarer Nähe der Grundstücke der Beschwerdeführer fest. Mit dem Bebauungsplan wird über die Grundmasse der Zone W2b hinausgegangen, was sich auf die Nachbarschaft auswirkt. Sämtliche Beschwerdeführer sind damit vom beschlossenen Bebauungsplan berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung der Entscheide der Vorinstanz. Ihre Beschwerdelegitimation im Sinne von § 41 Abs. 3 des Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 (PBG; BGS 721.11) ist gegeben, und wird auch von keiner Seite bestritten. Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann jede Rechtsverletzung gerügt werden (§ 63 VRG).

2. Verletzung des rechtlichen Gehörs

2a) Gemäss § 15 Abs. 1 VRG gewährt die zuständige Behörde den Parteien das rechtliche Gehör, bevor sie entscheidet. Unter dem rechtlichen Gehör versteht man ein

persönlichkeitsbezogenes Verfahrensrecht der Beteiligten, welches die Parteien vor der Herabminderung zum blossen Verfahrensobjekt schützt. Weiter ist es ein Mittel zur Sachaufklärung, welches zur optimalen Aufarbeitung der verfahrensrelevanten Entscheidungsgrundlagen beiträgt. Das rechtliche Gehör beinhaltet das Recht auf Teilnahme am Beweisverfahren, das Recht auf Orientierung, das Recht auf Äusserung und das Recht auf Akteneinsicht. Eine Verfügung entspricht den Anforderungen an das rechtliche Gehör, wenn die Betroffenen dadurch in die Lage versetzt werden, die Tragweite der Entscheidung zu beurteilen und sie in voller Kenntnis der Umstände an eine höhere Instanz weiterzuziehen. Die Behörde muss wenigstens kurz die Überlegungen nennen, von denen sie sich hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt. Es ist hingegen nicht erforderlich, dass sich die Behörde mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt (BGE 135 III 513, Erw. 3.6.5; BGE 134 I 83, Erw. 4.1).

2b) Die Beschwerdeführer rügten wiederholt – zuletzt beim Augenschein vom 7. Dezember 2012 – eine Verletzung des rechtlichen Gehörs und auch des Untersuchungsgrundsatzes, weil die Bauprofile nicht ausgesteckt worden seien. Man habe sich so keinen konkreten Eindruck verschaffen können und auch das Modell könne diesen Eindruck nicht ersetzen.

2b/aa) Im Verwaltungsverfahren gilt grundsätzlich das Untersuchungsprinzip (§ 12 VRG). Dies bedeutet, dass namentlich die Verwaltungsbehörden den Sachverhalt von Amtes wegen abklären. Sie sind für die Beschaffung der Entscheidungsgrundlagen verantwortlich (vgl. BGE 135 II 161, Erw. 3; Häfelin / Müller / Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen, Rz. 1623). Weiter haben sie den Sachverhalt grundsätzlich in jeder Beziehung umfassend abzuklären, was jedoch nicht bedeutet, dass sich diese Abklärungen auf alle denkbaren Einzelheiten zu erstrecken haben. Vielmehr genügt es, auf die Erheblichkeit und Notwendigkeit der Ermittlungen abzustellen (Kölz / Bosshart / Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, N 7 zu § 7, mit Hinweisen).

2b/bb) Gemäss § 28 der Verordnung zum Bau- und Planungsgesetz vom 16. November 1999 (V PBG; BGS 721.111) hat der Gesuchsteller bzw. die Gesuchstellerin bei Gebäuden vor der Publikation des Baugesuches Profile zu errichten, welche das künftige Volumen, insbesondere die Umrisse und die First- sowie die Gebäudehöhe erkennen lassen und die Erdgeschosskote deutlich sichtbar bezeichnen. Andere Bauten und Anlagen sind je nach Möglichkeit im Gelände abzustecken. Da ein Bebauungsplan lediglich die Bauwei-

se über eine funktional zusammenhängende Landfläche innerhalb der Bauzone bestimmt (vgl. Erw. 3a/bb), liegt dabei noch kein Baugesuch vor. Eine Profilierung ist somit im Rahmen eines Bebauungsplanes vom Gesetz nicht vorgesehen, obwohl damit schon die äusseren Abmessungen für spätere Bauten verbindlich vorgegeben werden. Auf einem Bebauungsplanareal darf jedoch erst gebaut werden, wenn in der Folge eine gültige Baubewilligung eingeholt wird (§ 44 Abs. 1 PBG; vgl. auch Carmen Walker Späh, Aussteckung – Hilfsmittel zur Visualisierung von Bauprojekten, in: Zürcher Zeitschrift für Öffentliches Recht, 4/2010, S. 8 f.). Im Baubewilligungsverfahren greift dann selbstverständlich die von § 28 V PBG statuierte Profilierungspflicht. Momentan ist das Bebauungsplanverfahren jedoch gestützt auf § 42 Abs. 1 und 2 PBG noch nicht abgeschlossen, wie auch die Vorinstanz korrekterweise ausgeführt hat. Bauprofile sollen primär auffallen, sodass Interessierte erkennen können, dass ein Bauprojekt öffentlich aufgelegt ist und die dazugehörigen Pläne eingesehen werden können. Bauprofile dienen daher keinesfalls nur der Visualisierung eines Bauprojektes, sondern sie dienen auch zur Wahrung des rechtlichen Gehörs von unbeteiligten Dritten (Carmen Walker Späh, a.a.O., S. 5). Würde man also die Bauprofile im jetzigen Zeitpunkt ausstecken, dann würde damit für Dritte signalisiert, dass bereits ein Bauprojekt aufgelegt ist, was aber in casu gerade nicht der Fall ist. Des Weiteren ist das Gericht ohnehin der Meinung, dass man sich anhand des Modells sehr wohl einen ausreichenden Eindruck über die vom Bebauungsplan geplanten Bauten und Anlagen verschaffen kann. Insofern schlägt auch der Vorwurf fehl, dass das Verwaltungsgericht seiner Untersuchungspflicht nicht nachgekommen sei. Schliesslich ist der Sachverhalt durch die vorhandenen Planunterlagen, durch die verschiedenen Visualisierungen (sowohl auf Papier als auch mittels Modell) und nicht zuletzt durch die ausgesteckten Trassierbänder, welche anlässlich des Augenscheins vom 7. Dezember 2012 die Situierung der drei Baukörper im Gelände markierten, ausreichend dokumentiert.

3. Detaillierungsgrad des Bebauungsplans

3a) Die Beschwerdeführer rügten, der Detaillierungsgrad des Bebauungsplans Salesianum sei ungenügend. Bevor diese Rüge behandelt werden kann, ist zu klären, welche Funktionen einem Bebauungsplan zukommen und nach welcher Rechtsgrundlage der Bebauungsplan Salesianum zu beurteilen ist.

3a/aa) Die rechtlichen Grundlagen für den Erlass von Bebauungsplänen finden sich auf Bundesebene in Art. 14 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700).

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-, Bebauungs-, Gestaltungs-, Quartier- oder Erschliessungspläne, wobei die Begriffe und Aufgaben von Kanton zu Kanton unterschiedlich sind. Die genannten Pläne ordnen die Bebauungs- und Gestaltungsmöglichkeiten grösserer zusammenhängender Flächen näher und sie können bis in die Einzelheiten von Bauästhetik und Gebäudenutzung reichen (vgl. EJPD [Hg.]: Erläuterungen des Bundesamtes für die Raumplanung zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981, S. 195 f.).

3a/bb) Der Bebauungsplan gemäss Zuger Recht findet seine Rechtsgrundlage in § 32 PBG. Diese Bestimmung wurde per 1. Januar 2012 revidiert. Gemäss § 47 Abs. 1 VRG sind, soweit sich aus der Natur der Streitsache nichts anderes ergibt, die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Zeitpunkt des Beschwerdeentscheids massgebend. Dies führt im vorliegenden Fall zur Anwendung des neuen PBG, wie es seit dem 1. Januar 2012 in Kraft ist. Die Vorschriften über die Bebauungspläne befinden sich im 4. Abschnitt des Planungs- und Baugesetzes unter dem Abschnittstitel "Sondernutzungspläne und Erschliessung". Unter der Ziff. 4.1 "Sondernutzungspläne" findet sich in § 32 PBG im Wesentlichen die folgende Regelung:

¹ Gemeindliche Bebauungspläne bestimmen die Bauweise über eine funktional zusammenhängende Landfläche innerhalb der Bauzone. Weisen sie wesentliche Vorzüge gegenüber der Einzelbauweise auf, so können darin Abweichungen von den kantonalen und gemeindlichen Bauvorschriften festgelegt werden.

² Wesentliche Vorteile im Sinne von Abs. 1 sind

- a) besonders gute architektonische Gestaltung der Bauten und Anlagen sowie der Freiräume;
- b) besonders gute städtebauliche Einordnung in das Siedlungs- und Landschaftsbild.

³ Bestandteile sind in der Regel Baulinienpläne und Vorschriften über die Art und das Mass der Ausnützung der Grundstücke, die Verkehrserschliessung, die Anordnung der Baukörper, die Geschoszahl, die Gebäudehöhe, die Dachform, die Abstände und insbesondere über die Umgebung."

Aus den Materialien zum PBG ergibt sich, dass das Hauptmerkmal des Bebauungsplanes als Sondernutzungsplan die grössere Regelungsdichte im Verhältnis zur Grundordnung

ist. 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. 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 erfüllen bzw. die im Bebauungsplan festgelegte "bessere" Lösung zu verwirklichen (vgl. hierzu den Bericht und Antrag des Regierungsrates zu der Totalrevision des Planungs- und Baugesetzes vom 9. September 1997, KR V Nr. 9311, S. 39 f.).

3a/cc) Als einer der wesentlichen Vorteile eines Bebauungsplans wird die Abweichung von den ordentlichen Zonenvorschriften genannt. Dieser häufig auch im privaten Interesse eines Bauherrn liegende Punkt ist allerdings bloss einer unter vielen Vorteilen und er steht keineswegs immer im Vordergrund. Zwingend ist eine Abweichung von den Bauvorschriften im Sinne einer grosszügigeren Auslegung zu Gunsten eines Bauherrn so oder so nicht, da § 32 Abs. 1 PBG als Kann-Bestimmung formuliert ist. Aus der "Arbeitshilfe Bebauungsplan" (Version 2007), welche die Baudirektion im Zusammenarbeit mit den Gemeinden verfasst hat, sind etwa als weitere Vorteile angeführt: die Förderung von städtebaulich und architektonisch besonders gut gestalteten Siedlungen mit hoher Wohn-, Arbeits- und Freiraumqualität; die zweckmässige Anordnung von Nutzflächen; die Gewährleistung einer optimalen Gesamterschliessung; die Ausscheidung von attraktiven Freiräumen und die Sicherstellung einer sorgfältigen Gestaltung unter dem Aspekt der Ökologie; die Beschränkung von Immissionen und Emissionen und die rationelle Nutzung von Energieressourcen sowie die zweckmässige Ausscheidung von Ver- und Entsorgungsanlagen (Arbeitshilfe Bebauungsplan, S. 6). Ein Bebauungsplan ermöglicht es mithin, eine vom städtebaulichen, architektonischen, wohnhygienischen sowie landschaftlichen Aspekt her optimale Überbauung eines Gebiets mit einheitlichen Gestaltungsvorschriften zu realisieren (vgl. zum vergleichbaren Kantonalzürcher Planungsinstrument des Gestaltungsplans, in: Fritzsche / Bösch / Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, Bd. 1, 5. A., Zürich 2011, S. 142). Weiter ist aus behördlicher Sicht als Vorteil zu erwähnen, dass Bebauungspläne in enger Zusammenarbeit zwischen den Bauwilligen und der Gemeinde erarbeitet werden. Die Gemeinde erhält somit frühzeitig Gelegenheit, um in Wahrnehmung des öffentlichen Interesses an einer ortsbaulich überzeugenden Lösung lenkend auf den Planungsprozess

einwirken zu können (vgl. Arbeitshilfe Bebauungsplan, S. 7). Schliesslich ist noch die Beteiligungsmöglichkeit der Bevölkerung beim Zustandekommen eines Bebauungsplans zu erwähnen. Dies einerseits im Rahmen der allgemeinen Mitwirkungsmöglichkeiten nach § 39 Abs. 2 und 3 PBG, in der Stadt Zug aber auch aufgrund des Umstands, dass hier gegen einen vom Grossen Gemeinderat verabschiedeten Bebauungsplan (vgl. § 39 PBG i.V.m. § 16 Abs. 2 lit. b Gemeindeordnung der Stadt Zug vom 1. Februar 2005, GO Zug) das fakultative Referendum offen steht (vgl. § 110 Gemeindegesetz vom 4. September 1980 [BGS 171.1] i.V.m. § 8 lit. b GO Zug).

3a/dd) Auf kommunaler Ebene ist die Bauordnung der Stadt Zug zu beachten. Der Bebauungsplan Salesianum ist der Baudirektion am 9. Juni 2009, als noch die Bauordnung der Stadt Zug vom 30. August 1994 in Kraft war, zur Vorprüfung eingereicht worden. Danach wurde der Bebauungsplan überarbeitet, und es wurde ein neuer Planungsbericht, datierend vom 28. Juni 2010, erstellt. Der überarbeitete Bebauungsplan wurde vom 5. November bis zum 6. Dezember 2010 erstmals öffentlich aufgelegt. Am 1. September 2010 trat die neue Bauordnung der Stadt Zug vom 7. April 2009 in Kraft. Am 22. März 2011 hat der Grosse Gemeinderat der Stadt Zug den Bebauungsplan beschlossen. Am 27. November 2011 wurde der Bebauungsplan von den Stimmberechtigten der Stadt Zug in einer Volksabstimmung angenommen. Da der Bebauungsplan Salesianum somit beschlossen wurde, als die Bauordnung vom 7. April 2009 (nachfolgend: BO) in Kraft war, gelten deren Vorschriften. Für das vorliegende Verfahren ist somit § 53 BO relevant, da dieser für Neubauten in der "Bauzone mit speziellen Vorschriften Salesianum" eine Bebauungsplanpflicht statuiert.

3b/aa) Es ist nunmehr auf die Rügen der Beschwerdeführer einzugehen. Da es weder auf kommunaler noch auf kantonaler oder auf Bundesebene eine Bestimmung gibt, die sich zu den Anforderungen an den Detaillierungsgrad eines Bebauungsplans äussert, sind an dieser Stelle Lehre und Rechtsprechung heranzuziehen. Zum minimalen Inhalt eines Bebauungsplans gehören demnach die Baubereiche, aus welchen die Lage, die maximale horizontale Ausdehnung sowie die internen und externen Abstände der künftigen Bauten ersichtlich sind. Weiter muss dem Bebauungsplan die vertikale Ausdehnung inkl. den maximalen Gebäudehöhen und der Dachform der Bauten entnommen werden können. Ferner müssen im Bebauungsplan Angaben über die Gliederung und Gestaltung der Bauten, über die Frei-, Spiel- und Grünflächen, über die interne Erschliessung durch Fusswege und Strassen sowie über die ober- und unterirdische Parkierung enthalten sein. Diese Elemente gehören zum verbindlichen Planinhalt, da mit der Planverwirklichung regelmäs-

sig auch eine Abweichung von den Grundmassen angestrebt wird. Weiteren Planelementen kommt hingegen in der Regel nur orientierender Charakter zu (vgl. zum Ganzen: ZBI 101/2000, S. 406, mit weiteren Hinweisen). Das Bundesgericht 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 (BGE 121 I 117, Erw. 4c; vgl. auch ZBI 101/2000, S. 407). Je mehr jedoch von der zonengemässen Nutzung abgewichen werde, desto höhere Anforderungen dürften an die Bestimmtheit des Planinhalts gestellt werden (Waldmann / Hänni, Handkommentar RPG, Bern 2006, Art. 14 N 13; BGE 121 I 117, Erw. 4c). Anzuführen ist an dieser Stelle, dass beim soeben zitierten Entscheid des Bundesgerichts andere kommunale Rechtsgrundlagen vorhanden waren. So gab es in jenem Fall eine Norm im kommunalen Baugesetz, welche vorgeschrieben hat, dass Gestaltungspläne die Überbauung projektmässig bis in die Einzelheiten zu regeln haben. Derart weitreichende Vorschriften für Bebauungspläne kennen weder das Recht von Stadt und Kanton Zug. Generell sollen Bebauungspläne 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 2001, S. 210 ff., Erw. 3e). Die Festsetzung eines Bebauungsplanes setzt eine umfassende Interessenabwägung voraus, welche alle Umweltauswirkungen eines Bauvorhabens miteinbezieht (Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltrecht, 5. A., Bern 2008, S. 242). 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, Erw. 6b/aa).

3b/bb) Aus dem Bebauungsplan Salesianum gehen auf den ersten Blick die drei festgelegten Baubereiche hervor. Gemäss Ziff. 2.2 der Bestimmungen dürfen Hauptgebäude nur innerhalb dieser Baubereiche erstellt werden. Vorspringende und auskragende Bauteile wie Balkone und Erker dürfen nicht über die Baubereiche herausragen. Gemäss Ziff. 2.3 sind weiter die maximalen Gebäudehöhen einzuhalten, wobei die Geschosshöhen frei gewählt werden können. Anhand des Plans und der Bestimmungen ist für jedermann ersichtlich, wo die Gebäude dereinst platziert sein werden, welche internen und externen Abstände sie aufweisen und insbesondere wie lang, breit und hoch sie maximal werden. Weiter werden mit dem Umgebungsplan, welcher gemäss Ziff. 4.2 ein verbindlicher Bestandteil des Bebauungsplans ist, die Freiflächen sowie die verschiedenen Wege, die durch das Areal führen, aufgezeigt. Auch betreffend die Erschliessung äussert sich der Bebauungs-

plan, indem er die Zufahrtsstrassen und Parkplätze bezeichnet, die Garage bzw. das Untergeschoss ausscheidet und die verschiedenen Ein- und Ausfahrten sowohl für Besucher als auch für Anwohner markiert. Gemäss Ziff. 5.5 ist der Fridbachweg in einem separaten Projekt auszubauen.

3b/cc) Die Beschwerdeführer kritisieren, dass die dem Bebauungsplan zugrunde liegenden konkreten Bauten und Anlagen noch nicht bekannt seien, weswegen man diese gar nicht beurteilen könne. Mit Blick auf die zuvor gemachten Feststellungen ist dem entgegenzuhalten, dass der Bebauungsplan Salesianum sich vielmehr zu sämtlichen notwendigen Planelementen äussert. Ausserdem ist er – auch in Anbetracht der Abweichungen von der Grundordnung – ausreichend detailliert. Aufgrund der vorhandenen Angaben ist es somit sehr wohl möglich, um sich über die späteren Bauten und Anlagen ein Bild zu machen, womit der Bebauungsplan die Anforderungen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung an den Detaillierungsgrad erfüllt. Für die Ausgestaltung der konkreten Bauten und Anlagen ist der Bauherrschaft aber ohnehin ein gewisser Gestaltungsspielraum zu belassen (BGE 121 I 117, Erw. 4 b und c). Dies muss auch dann gelten, wenn der Bebauungsplan von den vorgegebenen Grundmassen abweicht. Nicht genügend detailliert wäre der Bebauungsplan Salesianum, wenn er die Bauten und Anlagen beispielsweise nicht verbindlich mittels Baubereichen festlegen würde, was hier nicht der Fall ist (vgl. ZBI 102/2001, S. 214 bzw. Urteil des Bundesgerichts vom 10. April 2000, 1P.766/1999, Erw. 3d). Die Beschwerdeführer bringen auch vor, dass sich der Bebauungsplan nicht in konkreter Art und Weise zur Dachgestaltung und den Dachaufsichten äussere. Gemäss der Legende zum Planinhalt sind Attikageschosse nicht zulässig und in Ziff. 4.5 der Bestimmungen wird zudem ein besonders sorgfältiger Umgang mit den Dachflächen gefordert. Dennoch bleibt im jetzigen Zeitpunkt offen, ob die Dachflächen als Aufenthaltsflächen genutzt werden oder nicht (vgl. Ziff. 4.5). Dieser Spielraum bei der Ausgestaltung muss der Bauherrschaft jedoch, wie bereits ausgeführt, offen gelassen werden. Damit erweisen sich die Rügen der Beschwerdeführer als unbegründet und sind abzuweisen.

4. Auslegung von § 53 Abs. 2 BO

4a) Im Rahmen der jüngsten Ortsplanungsrevision wurde das Salesianum-Areal der "Bauzone mit speziellen Vorschriften Salesianum" zugewiesen. Die entsprechende Bestimmung in § 53 BO lautet wie folgt:

¹ Die Bauzone mit speziellen Vorschriften Salesianum ist für öffentlich zugängliche Nutzungen wie Schulen, Kultur usw. und für Wohnen bestimmt.

² Das Areal Salesianum soll in seinem Charakter und Erscheinungsbild erhalten bleiben. Um den langfristigen Bestand der Gebäudegruppe zu ermöglichen, sind bei den bestehenden Bauten und Anlagen Erneuerungen und Änderungen im Rahmen denkmalpflegerischer Vorgaben gestattet. Erweiterungs- und Neubauten haben sich besonders gut in das Landschafts- und Ortsbild einzufügen. Es gelten die Grundmasse der Zone W2b. Für Neubauten besteht Bebauungsplanpflicht.

³ Die Bauzone mit speziellen Vorschriften Salesianum wird der Lärmschutz-Empfindlichkeitsstufe II zugewiesen."

Vorliegend sind sich die Parteien in der Auslegung von § 53 Abs. 2 BO uneinig, insbesondere hinsichtlich der Interpretation des vierten Satzes in dieser Bestimmung. Während die Beschwerdeführer der Meinung sind, dass man es – vor dem Hintergrund der ISOS-Einträge – auf jeden Fall bei den Grundmassen der Zone W2b belassen müsse, argumentieren die Beschwerdegegner, der vorletzte Satz des zweiten Absatzes von § 53 Abs. 2 BO bedeute, dass die Grundordnung W2b der Ausgangspunkt sei, an denen sich der Bebauungsplan Salesianum prüfen lassen müsse. Die Bestimmung sei deshalb erforderlich, um die Abweichungen von der Grundordnung bestimmen zu können. Dass solche Abweichungen erlaubt seien, werde hingegen mit der Norm von § 32 Abs. 1 PBG statuiert. Demzufolge könne mit einem Bebauungsplan grundsätzlich von den Vorschriften der Einzelbauweise abgewichen werden, wenn dieser wesentliche Vorzüge gegenüber der Einzelbauweise habe. Bevor das Gericht eine Auslegung von § 53 Abs. 2 BO durchführt, sind zuvor ein paar Feststellungen zum Sachverhalt anzubringen. So hat der Regierungsrat es im angefochtenen Entscheid unterlassen, genau zu definieren, was in räumlicher Hinsicht unter dem "Areal Salesianum", auf das sich der erste Satz in § 53 Abs. 2 BO bezieht, zu verstehen ist. Sodann ist auf den bisherigen Charakter und das bisherige Erscheinungsbild dieses Areals einzugehen, wovon § 53 Abs. 2 Satz 1 BO ebenfalls handelt. Schliesslich ist festzustellen, was der Bebauungsplan Salesianum bezweckt, und inwieweit er von den Grundmassen der Zone W2b abweicht.

4b/aa) Ein Blick auf den Zonenplan der Stadt Zug in Verbindung mit dem Grundbuchplan (beide abrufbar unter www.zugmap.ch) erhellt, dass die "Bauzone mit speziellen Vorschriften Salesianum" genau ein Grundstück umfasst, nämlich das 20'238 m² grosse Grundstück Nr. 1487, welches zwischen der Artherstrasse im Westen und der Bahnlinie im Os-

ten liegt. Dieses Grundstück ist aktuell nur im südwestlichen Teil in Richtung Artherstrasse bebaut. Dort befindet sich der Gebäudekomplex Salesianum mit folgenden markanten Elementen: dem barocken Herrenhaus aus dem 17./18. Jahrhundert, einem Verbindungs-trakt mit einer Säulenhalle von 1909 und einer Kapelle von 1640. Das "Areal Salesianum", auf das sich § 53 Abs. 2 BO bezieht, ist somit mit dem soeben beschriebenen Grundstück identisch. Was den aktuellen Charakter dieses Areals betrifft, so ist den Akten zu entnehmen, dass die Baudirektion bei früherer Gelegenheit davon ausging, dass das Grundstück einen "ausgeprägt ländlichen Charakter" aufweise. Diese Feststellung machte die Behörde am 23. November 2009 anlässlich der Vorprüfung eines ersten Bebauungsplanentwurfs für das betreffende Grundstück (Vorprüfung, S. 5; Beilage 4 der Beschwerdeführer im Vorverfahren). Anlässlich des Augenscheins vom 7. Dezember 2012 konnte sich das Gericht selber davon ins Bild setzen, dass das betreffende, sehr weitläufige Grundstück – der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerinnen 1 und 2 sprach anlässlich des Augenscheins von einem "riesigen Areal" (Protokoll Augenschein, S. 13) – sich in der Tat durch seinen ländlichen Charakter auszeichnet. Unbeachtlich in diesem Zusammenhang ist die Tatsache, dass das Grundstück im Norden und Osten von zahlreichen Mehrfamilienhäusern umgeben ist. Der Rechtsvertreter der Beschwerdegegner wies in diesem Zusammenhang ausdrücklich darauf hin, dass das Areal Salesianum genau umgrenzt werde durch den Fridbachweg, die Bahnlinie und die Hauptstrasse. Dies sei wichtig, wenn man vom Salesianum und der Umgebung spreche. Es sei in der Bauordnung explizit von diesem Areal die Rede und nicht von einem anderen ausserhalb dieses Perimeters (Protokoll Augenschein, S. 4). Diese Sichtweise wurde von allen Teilnehmern akzeptiert und auch für das Gericht besteht kein Anlass, davon abzuweichen.

4b/bb) Wie aus den Bestimmungen zum Bebauungsplan Salesianum hervorgeht, bezweckt dieser in Ziffer 1, was folgt: "das geschützte Salesianum mit seiner Umgebung in seinem Charakter und Erscheinungsbild zu erhalten und eine weitere Entwicklung zu ermöglichen; die Rahmenbedingungen für eine qualitätsvolle Wohnüberbauung zu schaffen." Es lässt sich bereits an dieser Stelle würdigend festhalten, dass der Zweck des Bebauungsplans sich damit nicht mit der im ersten Satz von § 53 Abs. 2 BO festgeschriebenen Zielvorgabe zur Deckung bringen lässt. Während nämlich in dieser Bauordnungsbestimmung postuliert wird, dass das gesamte Areal, das heisst also das ganze Grundstück 1487, in seinem Charakter und Erscheinungsbild erhalten werden soll, beschränkt sich der Bebauungsplan lediglich auf den Schutz des Salesianums "mit seiner Umgebung", ohne genau zu definieren, wie weit dieser Schutz räumlich gehen soll. Aufgrund der Wortwahl und des Volumens sowie der Anordnung der im Bebauungsplan vorgesehenen Neubauten scheint aber klar,

dass der Fokus des Schutzes auf die bestehende historische Bausubstanz und die unmittelbar angrenzende Umgebung gerichtet ist. Die historischen Bauten nehmen heute aber nur einen kleinen Teil des weitläufigen Grundstücks in Beschlag. Den Schutz von Erscheinungsbild und Charakter des sonst nicht bebauten, aktuell ländlich geprägten Grundstücks Nr. 1487 strebt der Bebauungsplan dagegen offensichtlich nicht an. Damit weicht die Zweckbestimmung in Ziffer 1 im Bebauungsplan Salesianum in kaum zu vereinbarenden Weise von der Zielvorgabe in § 53 Abs. 2 Satz 1 BO ab.

4c/aa) Gemäss § 36 BO ist in der Zone W2b eine Ausnützungsziffer von 0.5 gestattet. Die Vorinstanz hat die geplante Ausnützung des Bebauungsplans Salesianum berechnet und hat dabei ein Ergebnis von 0.7 erhalten. Zur Berechnung hat sie die maximale anrechenbare Geschossfläche der Baubereiche B1 und B2 sowie des Salesianums zusammengezählt ($3'800 \text{ m}^2 + 3'800 \text{ m}^2 + 5'100 \text{ m}^2 + 1'530 \text{ m}^2$) und diese zur anrechenbaren Landfläche ($20'238 \text{ m}^2$) ins Verhältnis gesetzt (vgl. § 15 V PBG). Diese Berechnung ist schlüssig und nachvollziehbar, weshalb der Einwand der Beschwerdeführer, diese Berechnung sei eine "Grobschätzung", nicht gehört werden kann. Im Vergleich zu den Grundmassen ergibt sich somit eine Abweichung der Ausnützungsziffer von 0.2 bzw. 40 %.

4c/bb) Nach § 36 BO sind in der Zone W2b zwei Vollgeschosse, welche gemäss § 12 Abs. 1 lit. a BO je drei Meter hoch sind, zulässig. Über diese beiden Vollgeschosse darf gemäss § 13 Abs. 1 lit. a BO ein Dachgeschoss in der Höhe von fünf Metern gebaut werden. Addiert man die genannten Höhen ergibt sich somit eine maximal zulässige Gebäudehöhe von elf Metern in der Zone W2b. Ein Attikageschoss hingegen dürfte nach § 13 Abs. 1 lit. b BO höchstens 3.70 Meter hoch sein, weswegen ein Gebäude mit Attikageschoss maximal 9.7 Meter hoch sein dürfte. Der Bebauungsplan Salesianum lässt in den Baubereichen B1 maximal drei und im Baubereich B2 maximal vier Vollgeschosse zu, wobei Attikageschosse nicht zulässig sind. Der Baubereich B2 wird demzufolge maximal zwölf und die Baubereiche B1 maximal neun Meter hoch werden. Während die Baubereiche B1 die maximal zulässige Gebäudehöhe der Einzelbauweise sogar unterschreiten, überschreitet sie der Baubereich B2 – je nachdem ob ein Vergleichsobjekt mit Giebeldach oder eines mit Attikageschoss herangezogen wird – um 1–2.3 Meter bzw. etwa 10–20 %.

4c/cc) Betreffend die Gebäudelänge sind gemäss § 36 BO für die Zone W2b 30 Meter zulässig. Die Norm, welche die Berechnung der Gebäudelängen definiert, ist § 6 Abs. 1 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz vom 16. November (V PBG, BGS 721.111). Demzufolge werden die Gebäudelängen an den Seiten des flächenkleinsten Rechtecks,

welches das Gebäude umfasst, gemessen. In der Vernehmlassung des Regierungsrates vom 31. August 2012 führt dieser aus, dass die maximalen Gebäudelängen des Bebauungsplans bei den Baubereichen B1 78.8 m und beim Baubereich B2 65 m betragen würden. Das Gericht kann diese Berechnungen anhand des Bebauungsplans in der Grösse 1:500 nachvollziehen und bestätigen. Bei den Baubereichen B1 wird das Grundmass damit um 48.8 Meter bzw. ca. 162 % und beim Baubereich B2 um 35 Meter bzw. ca. 117 % überschritten.

4c/dd) Bezüglich der Gebäudeabstände sind nach § 10 V PBG i.V.m. § 36 BO in der Einzelbauweise zehn Meter zulässig. Zwischen den Baubereichen B1 des Bebauungsplans Salesianum wird dieser Minimalabstand an einer Stelle um drei Meter bzw. 30 % unterschritten.

4c/ee) Zusammengefasst weichen die geplanten Neubauten auf dem Areal Salesianum, wie sie gemäss Bebauungsplan möglich wären, bezüglich der Ausnützungsziffer um 40 %, der Höhe um bis zu 20 %, der Gebäudelänge um bis zu 162 % und des Gebäudeabstandes um bis zu 30 % von der in § 53 Abs. 2 BO als Grundordnung bezeichneten Zone W2b ab. Würdigend ist festzuhalten, dass die auf dem Areal mögliche Überbauung damit ganz erheblich, teilweise massiv über die Grundmasse der Zone W2b hinausgeht.

4d/aa) Es ist nunmehr § 53 Abs. 2 BO auszulegen. Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut. Ist der Text nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente. Abzustellen ist dabei namentlich auf die Entstehungsgeschichte, auf den Zweck der Norm, die ihr zugrunde liegenden Wertungen und ihre Bedeutung im Kontext mit anderen Bestimmungen. Das Bundesgericht hat sich bei der Auslegung von Erlassen stets von einem Methodenpluralismus leiten lassen und nur dann allein auf das grammatische Element abgestellt, wenn sich daraus zweifelsfrei die sachlich richtige Lösung ergab (vgl. BGE 138 II 271, Erw 4.1). Begonnen werden soll mit der Auslegung nach dem Wortlaut, dann folgt die systematische, die historische und schliesslich die teleologische, das heisst eine Auslegung nach Sinn und Zweck der Bestimmung.

4d/bb) Bei der grammatischen Auslegung wird bei der Ermittlung des Sinngehalts einer Gesetzesnorm auf den Wortlaut abgestellt. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die Formulierung im Gesetz nicht ganz klar festlege, ob von den Grundmassen abgewichen dürfe oder nicht. Der Grundsatz von § 32 PBG, wonach mit einem Bebauungsplan grund-

sätzlich von den Grundmassen abgewichen werden dürfe, spreche bei der vorliegenden Regelung von § 53 BO im Sinne einer "gesetzlichen Vermutung" für eine solche Handhabung bzw. Auslegung. Andernfalls hätte der Gesetzgeber dies in § 53 BO klarstellen müssen. Dem kann nicht gefolgt werden. Stellt man nämlich nur auf den Wortlaut des vierten Satzes von § 53 Abs. 2 BO ab, so ist dieser Satz eindeutig als klare Regel aufzufassen, die keine Abweichungen zulässt. Ein unbefangener Leser würde den vierten Satz somit so verstehen, dass Bauten auf dem betreffenden Areal die in der kommunalen Bauordnung festgelegten Maximal- bzw. Minimalmasse der Zone W2b ausnahmslos einzuhalten haben. Der Regierungsrat bezieht dagegen in nicht zulässiger Art gesetzessystematische Gesichtspunkte in seine Betrachtungen ein, das heisst er liest die fragliche Bestimmung von Beginn weg im Zusammenhang mit § 32 PBG und kommt mit diesem "Hintergrundwissen" zum Schluss, dass der vierte Satz von § 53 Abs. 2 BO unklar abgefasst sein soll. Abstrahiert man jedoch von § 32 PBG, so käme man aufgrund des reinen Wortlauts von § 53 Abs. 2 BO kaum auf die Idee, hier eine gesetzliche Vermutung für ein Abweichen von den Grundmassen der Zone W2b zu erkennen. Auch würde man die Bestimmung kaum so verstehen, dass der Verweis auf die Grundmasse der Zone W2b lediglich ein gesetzestechnisches Erfordernis darstellt, wie der Regierungsrat dies im angefochtenen Entscheid getan hat. Auch wenn der vierte Satz im Zusammenhang mit den restlichen Bestimmungen im zweiten Absatz von § 53 BO gelesen wird, ändert sich an dieser Sichtweise nichts. Gerade der erste Satz der Bestimmung, der im Sinne einer Absichtserklärung festhält, dass der Charakter und das Erscheinungsbild des Areals Salesianum erhalten bleiben sollen, weckt beim Leser die Erwartung, dass die nachfolgenden Regeln allesamt im Lichte dieses Leitsatzes zu verstehen sind. Somit liest ein Leser den späteren Verweis auf die Grundmasse der Zone W2b in erster Linie als einschränkende Regel und nicht als gesetzestechnisches Erfordernis, welches im Zusammenspiel mit dem fünften Satz der Bestimmung im Ergebnis dazu führen kann, dass auf dem Areal gleichwohl Abweichungen von den Grundmassen der Zone W2b möglich sind. Gleich verhält es sich im Übrigen bei einer grammatischen Auslegung des fünften Satzes von § 53 Abs. 2 BO. Auch das Erfordernis einer Bebauungsplanpflicht wird aufgrund des Wortlauts ohne weiteres als einschränkende, absolut geltende Regel aufgefasst. Beim Lesen dieses Satzes käme man jedenfalls nicht auf die Idee, dass es unter Umständen Konstellationen geben könnte, in denen die Bebauungsplanpflicht gleichwohl entfallen würde.

4e/aa) Bei einer systematischen Auslegung wird der Sinngehalt einer Norm aus dem Zusammenhang in dem die Norm steht, ermittelt. Zunächst ist der vierte Satz von § 53 Abs. 2 BO im Kontext der gesamten Bestimmung zu analysieren. Dem ersten Satz von

§ 53 Abs. 2 BO ist zu entnehmen, dass ein spezifisches Areal, das heisst ein ganzes Gebiet und nicht etwa bloss ein bestimmtes Gebäude oder eine Gebäudegruppe, so wie es sich aktuell dem Betrachter darbietet, für die Zukunft in Charakter und Erscheinungsform erhalten bleiben soll. Wie festgestellt, handelt es sich dabei um das 20'238 m² grosse Grundstück Nr. 1487 und wie ebenfalls festgehalten, steht dabei der Erhalt des ländlichen Charakters des weitläufigen Grundstücks im Vordergrund (vgl. Erw. 4b/aa). Durch das Wort "soll" wird klar gemacht, dass es sich dabei um eine Zweckbestimmung bzw. um eine Zielvorgabe des Gesetzgebers handelt, die es noch zu konkretisieren gilt. Beim ersten Satz fällt aber auch auf, dass die Zweckbestimmung absolut formuliert wurde, das heisst der Gesetzgeber hat davon Abstand genommen, die von ihm gesteckte Zielvorgabe mit relativierenden unbestimmten Rechtsbegriffen (z.B. mit dem Wort "möglichst") abzuschwächen. Im zweiten Satz von § 53 Abs. 2 BO wird sodann Bezug zu bestimmten Gebäuden genommen, die sich auf dem Areal befinden. Der Satz eröffnet zunächst mit einem anzustrebenden Ziel – Erhalt der existierenden Gebäudegruppe auf lange Zeit –, um dann mit einer konkreten Regel fortzufahren, die der Zielerreichung dient. Dem dritten Satz ist zu entnehmen, dass auf dem Areal Salesianum Neu- und Erweiterungsbauten möglich sind. In der Folge werden dafür aber sogleich diverse Einschränkungen gemacht: Neu- und Erweiterungsbauten sollen nämlich nur erlaubt sein, wenn sie sich besonders gut in die Umgebung einfügen. Dem vierten Satz der Bestimmung ist sodann zu entnehmen, dass für Bauten bestimmte Grundmassen gelten. Aus dem Zusammenhang mit dem vorangehenden Satz ergibt sich sodann, dass sich diese Vorschrift auf Neu- und Erweiterungsbauten auf dem Areal bezieht. Der fünfte Satz stellt schliesslich eine Auflage dar: Bevor auf dem Areal Salesianum neue Bauten errichtet werden dürfen, ist für das gesamte Gebiet zwingend eine Sondernutzungsplanung durchzuführen. Sowohl der vierte wie auch der fünfte Satz der Bestimmung von § 53 Abs. 2 BO enthalten je Verweise auf andere Gesetzesbestimmungen, deren Regelungsgehalt mit übernommen wird. So verweist der vierte Satz auf § 36 BO Zug, wo die Grundmasse der Zone W2b festgelegt werden. So gelten in dieser Zone beispielsweise eine maximale Ausnützung von 0.5, eine maximale Gebäudelänge von 30m, ein maximaler kleiner Grenzabstand von 5m und ein minimaler grosser Grenzabstand von 8m. Der fünfte Satz von § 53 Abs. 2 BO verweist dagegen auf § 32 PBG, wo die Anforderungen an einen Bebauungsplan näher umschrieben werden, sowie auf die dazu gehörenden Verfahrensbestimmungen in §§ 39 ff. PBG, welche den Erlass eines Bebauungsplanes betreffen. Paragraph 32 Abs. 1 Satz 2 PBG bestimmt sodann, dass Bebauungspläne unter bestimmten Voraussetzungen von den kantonalen und gemeindlichen Bauvorschriften abweichen können. Weiter regelt § 32 Abs. 4 PBG einen Fall, in dem in einem Gebiet mit Bebauungsplanpflicht ein Bebauungsplan im zweiten Anlauf

scheitert. In dieser Situation entfällt die Bebauungsplanpflicht und Baugesuche sind nach den geltenden Vorschriften zu beurteilen.

4e/bb) Aus systematischer Sicht lässt sich somit sagen, dass am Kopf der Bestimmung eine absolut formulierte Zielvorgabe steht, die nachfolgend konkretisiert wird. Dabei wird zuerst geregelt, was mit den bestehenden historischen Bauten auf dem Areal geschehen soll, und nachher wie im Lichte des angestrebten Ziels (Erhalt des ländlichen Charakters und Erscheinungsbilds des Grundstücks) mit den auf dem Areal an sich erlaubten Neubauten zu verfahren ist. In diesem zweiten Fall haben Bauherren drei die Baufreiheit einschränkende Voraussetzungen kumulativ zu erfüllen: die Neubauten müssen sich besonders gut einordnen, die Grundmasse der Zone W2b sind einzuhalten und eine Realisierung ist nur im Rahmen eines Bebauungsplans möglich. Da der kommunale Gesetzgeber Bauherren auf dem Areal Salesianum somit unter anderem dazu verpflichtet, die Grundmasse der Zone W2b einzuhalten, wird gleichzeitig die Anwendung von § 32 Abs. 1 Satz 2 PBG unterbunden. Mit anderen Worten: Es besteht für das Areal Salesianum zwar Bebauungsplanpflicht, so ist insbesondere das Planverfahren unter Einhaltung der entsprechenden Mitwirkungsrechte der Bevölkerung durchzuführen, doch darf ein neues Bauvorhaben nicht von den Grundmassen der Zone W2b abweichen. Da die Bebauungsplanpflicht überdies absolut gilt, wird auch die Regelung in § 32 Abs. 4 PBG hinfällig, da der dort vorgesehene Fall auf dem Areal Salesianum gar nie eintreten kann.

4e/cc) Der Regierungsrat legt die Regelungen von § 53 Abs. 2 BO systematisch anders aus. Für ihn handelt es sich beim vierten Satz weniger um eine einschränkende Voraussetzung, welche Bauwillige auf dem Areal Salesianum zusammen mit den anderen beiden Voraussetzungen zu erfüllen haben, sondern mehr um eine Art Referenzgrösse, welche dazu dient, um im Zusammenspiel mit dem Bebauungsplan die Abweichungen von den Grundmassen der Zone W2b zu bestimmen. Der Regierungsrat stellt sich somit auf den Standpunkt, dass § 32 Abs. 1 Satz 2 PBG dem vierten Satz von § 53 Abs. 2 BO vorgehe, womit dieser seinen plafonierenden Charakter verlöre. Materiellrechtlich würde der vierte Satz von § 53 Abs. 2 BO dadurch überflüssig. Dass in der Bestimmung § 53 Abs. 2 BO gleichwohl Bezug auf die Nutzungsordnung Bezug genommen werden müsse, begründet der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid auf der formellrechtlichen Ebene, nämlich einerseits mit § 17 Abs. 1 Satz 1 PBG und andererseits mit § 32 Abs. 4 PBG. Paragraph 17 Abs. 1 Satz 1 PBG schreibe vor, dass der gemeindliche Gesetzgeber jeder Bauzone eine bestimmte Grundbauordnung zwingend zuweisen müsse. Dies könne erfolgen, in dem die Grundmasse in der entsprechenden Norm selbst festgelegt würden, wie dies zum

Beispiel in § 47 Abs. 2 BO geschehen sei, oder durch Verweis auf die Grundmasse einer bestimmten Zone, wie die in § 53 Abs. 2 BO gemacht worden sei. Und weiter: Falls ein Bebauungsplan auch im zweiten Anlauf scheitere, so schreibe § 32 Abs. 4 PBG vor, dass die Bebauungsplanpflicht entfalle und Baugesuche nach den geltenden Vorschriften zu beurteilen seien. Diese Regelung bezwecke, dass Bauherrschaften nicht auf unbestimmte Zeit am Bauen gehindert würden, wenn nicht innert angemessener Frist ein Bebauungsplan zustande komme. In einem solchen Fall müssten die Grundmasse selbstverständlich eingehalten werden. Auch deshalb brauche es im § 53 BO den Bezug zu den Grundmassen.

4e/dd) Die Auffassung des Regierungsrat ist unzutreffend. Wäre es so, wie der Regierungsrat ausführt, dass das übergeordnete kantonale Recht auf jeden Fall verlangt, dass in einer kommunalen Bauordnung bei Sonderbauzonen immer auch Grundmasse festgelegt werden müssten, so ist kaum zu erklären, wieso der Regierungsrat die Bauordnung der Stadt Zug genehmigt hat, obwohl sie Sonderbauzonen mit Bebauungsplanpflicht enthält, in denen weder die Grundmasse selber festgelegt sind noch ein Verweis auf die Grundmasse einer bestimmten Zone erfolgt (§ 43 BO "Zugerberg", § 44 BO "Choller", § 49 BO "Lüssi", § 54 BO "Meisenberg"). Die Bauordnung der Stadt Zug sieht in § 55 ausserdem Sonderbauzonen ohne Bebauungsplanpflicht vor, in denen der Stadtrat Zug mit Ausnahme der Grenz- und Gebäudeabstände die übrigen Baumasse von Fall zu Fall festlegen kann. Auch diese Bestimmung hat der Regierungsrat im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nicht beanstandet, obwohl sie gemäss seiner Darstellung im angefochtenen Entscheid den Vorgaben des zwingenden kantonalen Rechts widersprechen würde.

4e/ee) Wäre es weiter so, dass bei Sonderbauzonen die Zuweisung von Grundmassen zwingend erforderlich ist, um für den Fall gerüstet zu sein, dass ein Bebauungsplan scheitert, so ist auf die beiden Sonderbauzonen "Landis + Gyr" (§ 47 BO) und "V-Zug AG" (§ 48 BO) aufmerksam zu machen. Hier handelt es sich um Bauzonen mit Bebauungsplanpflicht, in denen die Grundmasse direkt in der jeweiligen Norm festgelegt worden sind. Dabei fällt auf, dass gewisse Parameter, welche die Tabelle mit den Grundmassen der Wohn-Misch- und Arbeitszonen in § 36 BO enthält, bewusst offengelassen wurden. Namentlich sind in diesen beiden Sonderbauzonen die Geschosshöhe und die Gebäudelänge nicht geregelt (vgl. § 47 Abs. 2 lit. a und b BO sowie § 48 Abs. 2 lit. a und b BO). Da gleichzeitig aber Verweise auf eine Grundbauordnung fehlen, ist nicht klar, was in Bezug auf die Geschosshöhe und die Gebäudelänge passieren müsste, wenn ein Bebauungsplan für Neubauten in diesen Gebieten nicht zustande kommen würde und gemäss § 32 Abs. 4 PBG eine Überbau-

ung "nach den geltenden Vorschriften" zu beurteilen wäre. Der Regierungsrat hat diese Unklarheit seinerzeit aber hingenommen und die Bauordnung Zug genehmigt. Die auf § 32 Abs. 4 PBG basierende Begründung des Regierungsrats erscheint somit als nicht besonders stichhaltig. Dies noch aus einem weiteren Grund: Schon die grammatische und systematische Auslegung des fünften Satzes von § 53 Abs. 2 BO legen nahe, dass die Bebauungsplanpflicht auf dem Areal Salesianum absolut zu gelten hat (vgl. Erw. 4d/bb, 4e/bb). Auch im Zuge einer teleologischen Auslegung kommt man im Übrigen zum gleichen Ergebnis, wie noch zu zeigen sein wird (vgl. Erw. 4g). Somit ist es gar nicht denkbar, dass auf dem Areal Salesianum der in § 32 Abs. 4 PBG geregelte Fall eintreten könnte. Auch aufgrund dieser Überlegungen ist es aus formellrechtlichen Gründen nicht erforderlich, dass § 53 BO einen Verweis auf die Grundmasse enthält.

4e/ff) Angenommen der regierungsrätlichen Argumentation wäre zu folgen, wonach der kommunale Gesetzgeber sich ganz bewusst für die Grundmasse der Zone W2b entschieden hätte, damit er in der Folge davon wieder abweichen könnte, lässt sich im Übrigen nur schwer nachvollziehbar erklären, warum diese gesetzgeberische Konzeption ausgerechnet ein Bauvorhaben ermöglichen sollte, dass derart ausgeprägt, teilweise sogar massiv, von dieser Grundordnung abweichen kann wie das hier vorliegende. Wäre dem kommunalen Gesetzgeber bereits bei Erlass der Bauordnung vor Augen gestanden, dass auf dem Areal Salesianum dereinst ein Projekt in der hier vorliegenden Grössenordnung ermöglicht werden sollte, so wäre es naheliegender gewesen, wenn er in § 53 Abs. 2 Satz 4 BO als Bezugsgrössen die Grundmasse der Zonen W2c oder W3 genannt hätte. Diese beiden Nutzungszonen weisen immer noch mehrheitlich tiefere Grundmasse auf als das jetzt mögliche Bauvorhaben im strittigen Bebauungsplan. Folgt man der Logik des Regierungsrats, so müsste man eigentlich zum Schluss kommen, dass der vom kommunalen Gesetzgeber in § 53 Abs. 2 Satz 4 BO statuierte Verweis auf die Grundmasse der Zone W2b etwas eher Zufälliges oder gar Willkürliches anhaftet. Dies dürfte kaum die Intention des kommunalen Gesetzgebers gewesen sein, insbesondere auch deshalb nicht, da man sich in der Sonderbauzone nach § 51 Abs. 2 BO ("Zurlaubenhof") offensichtlich ganz bewusst für andere Grundmasse entschieden hat, nämlich die der Zone W2a, und man in den Sonderbauzonen nach § 43 BO ("Zugerberg"), § 49 BO ("Lüssi") und § 54 BO ("Meisenberg") gleichzeitig bewusst auf eine derartige einschränkende Regelung verzichtet hat. Auch aus diesem Grund kann dem Regierungsrat nicht gefolgt werden.

4e/gg) Nach dem Gesagten ist über eine systematische Auslegung zum Schluss zu kommen, dass sich der kommunale Gesetzgeber beim Erlass der Bauordnung in § 53 Abs. 2

Satz 4 BO ganz bewusst für eine Regelung entschieden hat, mit der er das ihm vom kantonalen Gesetzgeber in § 32 PBG an sich eingeräumte Ermessen eingeschränkt hat. Im engeren Kontext der gesamten Bestimmung von § 53 Abs. 2 BO, ferner auch im Zusammenhang mit den übrigen Sonderbauzonenbestimmungen in der Stadtzuger Bauordnung und schliesslich auch mit Blick auf das Verhältnis der fraglichen Bestimmung zur kantonalen Vorschrift in § 32 PBG ist der vierte Satz von § 53 Abs. 2 BO als zwingend einzuhaltenden Eckwert aufzufassen, von dem auch im obligatorisch zu erlassenden Bebauungsplan nicht abgewichen werden kann. Im Weiteren ist der fünfte Satz von § 53 Abs. 2 BO als Folge der systematischen Auslegung als absolutes Erfordernis aufzufassen, das heisst es gibt keine Ausnahme von der Regel, wonach auf dem betreffenden Areal Neubauten erst nach Erlass eines Bebauungsplans erstellt werden dürfen.

4f/aa) Bei der historischen Auslegung wird die Entstehungsgeschichte der Norm zur Ermittlung ihres Sinngehalts herangezogen. Nachfolgend ist somit ausführlich auf die Entstehungsgeschichte von § 53 BO einzugehen.

– Am Anfang stand ein Entwicklungskonzept, welches der Stadtrat von Zug am 9. Mai 2006 im Sinne einer Strategie für die räumliche Entwicklung der Stadt Zug verabschiedet hat. Im Entwicklungskonzept, welches als erstes Etappenziel auf dem Weg zur Revision der Ortsplanung bezeichnet wurde, wurden fünf so genannte Perlen definiert, für deren Entwicklung spezielle Lösungen vorbehalten wurden. Aus Ziff. 15 des Entwicklungskonzepts ergibt sich Folgendes: A. Die Perlen sind repräsentative Orte für spezielle Nutzungen mit hohen Anforderungen an die städtebauliche und architektonische Gestaltung reserviert. Ihre Entwicklung unterliegt einem hohen öffentlichen Interesse. B. Die Areale "Oeschwiese", Rötelberg, Zurlaubenhof, Salesianum und Meisenberg werden aufgrund ihrer einmaligen Lage im Landschaftsraum und/oder der bestehenden Bebauung von hoher Qualität Zonen mit speziellen Vorschriften oder Zonen des öffentlichen Interesses zugewiesen. Wo erforderlich werden sie mit einer Bebauungsplanpflicht überlagert. C. Die Kompetenz zur Entwicklung der Perlen liegt beim Stadtrat und beim Grossen Gemeinderat. Die Entwicklung der Gebiete erfolgt in enger Zusammenarbeit mit den Grundeigentümern.

– Am 19. Juni 2007 reichte der Stadtrat von Zug der Baudirektion die Ortsplanungsrevision zur Vorprüfung ein. Aus dem mitgelieferten Planungsbericht nach Art. 47 RPV, welchen die Planteam S AG für die Stadt Zug erarbeitete, ergibt sich, dass für die Perlen der Entwicklung spezielle Lösungen vorbehalten seien. Aufgrund ihrer speziellen Lagen im

Stadtraum würden für sie Nutzungen von hohem öffentlichem Interesse reserviert (Vorprüfungsbericht nach Art. 47 RPV, Ziff. 5.2.4). Das Gebiet St. Karl, das im Entwicklungskonzept als Perle ausgewiesen sei, werde von der Zone W2b in die Zone BsV (Bauzone mit speziellen Vorschriften) umgezont. Die Bauzonen mit speziellen Vorschriften würden den Perlen der Entwicklung im Entwicklungskonzept entsprechen. Es bestehe, wie bei allen Bauzonen mit speziellen Vorschriften, Bebauungsplanpflicht. Im Entwurf der Bauordnung vom 19. Juni 2007 sind die Bauzonen mit speziellen Vorschriften für Gebiete mit besonderer Nutzung in § 44 aufgeführt. Hier wurde folgende Regelung vorgesehen:

- ¹ Die Bauzonen mit speziellen Vorschriften für Gebiete mit besonderer Nutzung unterliegen einem gewichtigen öffentlichen Interesse.
- ² Bei der Gestaltung müssen hohe städtebauliche und architektonische Anforderungen sowie ein besonders sorgfältiger Umgang mit der Umgebung, der Landschaft und den kulturellen Werten erfüllt werden. Die Entwicklung ist nur im Rahmen eines Bebauungsplanes über das ganze Areal möglich.
- ³ Die Bauzonen mit speziellen Vorschriften für Gebiete mit besonderer Nutzung werden der Lärmschutz-Empfindlichkeitsstufe III zugewiesen.

– Im Vorprüfungsbericht vom 31. Oktober 2007 hat die Baudirektion des Kantons Zug zu § 44 wie folgt Stellung genommen: "Gemäss Planungsbericht entsprechen diese Bauzonen den "Perlen" im Entwicklungsleitbild, und die Zuweisung zur Bauzone mit speziellen Vorschriften setzt eine entsprechende Forderung des Entwicklungsleitbildes um. Angesichts des hohen öffentlichen Interesses müsste aber erwartet werden, dass in den Vorschriften gewisse Ziele und Rahmenbedingungen für die Entwicklung analog der Bauzone mit speziellen Vorschriften Lüssi (§ 43 Abs. 2) oder den Zweckbestimmungen der Ortsbildschutzzonen (§ 51 bis 58) formuliert werden. Um der hohen Qualität und dem entsprechenden öffentlichen Interesse gerecht zu werden, empfehlen wir, bei den Bauzonen mit speziellen Vorschriften für die einzelnen Gebiete differenzierte Zweckbestimmungen wie Dichte, Nutzung zu formulieren." Weiter beanstandete die Baudirektion, dass die Bauzone mit speziellen Vorschriften für Gebiete mit besonderer Nutzung im Zonenplan nicht ersichtlich sei. Sie unterscheide sich nicht von den Bauzonen mit speziellen Vorschriften. Die einzelnen Zonen könnten nur mit dem unverbindlichen Entwicklungskonzept eruiert werden. Der Zonenplan wurde mit dem Vorbehalt versehen, dass diese Zonen im Zonenplan speziell darzustellen seien (Vorprüfungsbericht Baudirektion, Ziff. 6.3.30, S. 40).

- Im Rahmen der ersten Lesung zur Revision der Richt- und Nutzungsplanung in der Stadt Zug schreibt der Stadtrat Zug in seinem Bericht vom 29. Januar 2008 zu Händen des Grossen Gemeinderats, für die Perlen der Entwicklung gemäss Entwicklungskonzept, für die Quartierentwicklung Guthirt und den Spezialfall Schöneegg würden Bauzonen mit speziellen Vorschriften mit entsprechenden Nutzungsbestimmungen ausgeschieden. Wie bei allen Bauzonen mit speziellen Vorschriften bestehe Bebauungsplanpflicht.
- Aus den Abstimmungsunterlagen zur Urnenabstimmung vom 27. September 2009 betreffend die Ortsplanung Zug ergibt sich unter dem Titel "Wichtige Zonierungen im Überblick", dass eine Erweiterung der Bauzonen mit speziellen Vorschriften (BsV) mit den Gebieten Zurlaubenhof, Salesianum, Meisenberg sowie mit den Arealen Oesch, Stierenmarkt, dem alten Kantonsspital und dem südlichen Teil des V-Zug-Areals erfolgt sei. Mit dieser Zonierung würden Bestimmungen für spezielle Nutzungen geschaffen. Über die Bebauungsplanpflicht würden die angestrebte Qualität und das Mitspracherecht der Bevölkerung gewährleistet bleiben.

4f/bb) Führt man sich die auf das Jahr 2006 zurückzuführende Entstehungsgeschichte der Sonderbauzonenvorschrift Salesianum (§ 53 BO) vor Augen, so ist zu sehen, wie alle beteiligten Instanzen bestrebt waren, den jeweils besonderen Charakter der als "Perlen" definierten Gebiete mit baurechtlichen Mitteln zu bewahren, ohne sich dabei jedoch einer baulichen Weiterentwicklung zu verschliessen. Klar wird auch, dass sowohl der Regierungsrat wie auch die Planungsbehörden der Stadt Zug und der Stadtrat Zug das öffentliche Interesse am Erhalt dieser als repräsentativ bezeichneten Orte als besonders gewichtig einstufen und sie sich in ihren Überlegungen nicht nur auf die Bauten an sich beschränkten, sondern dabei auch in hohem Masse auf die Umgebung achteten, in welche die Bauten eingebettet waren. Bereits im Entwurf zur Bauordnung vom 19. Juni 2007 war vorgesehen, spezielle Bauzonen für die "Perlen" zu schaffen, in denen ein besonders sorgfältiger Umgang mit der Umgebung, der Landschaft und den kulturellen Werten vorgeschrieben und nicht zuletzt auch mit Blick auf diese Qualitätsvorgaben eine Bebauungsplanpflicht eingeführt wurde. Auf Empfehlung der kantonalen Baudirektion fanden sodann differenzierte Bestimmungen Eingang in die Bauordnung (vgl. § 49 BO "Lüssi", § 51 BO "Zurlaubenhof", § 53 BO "Salesianum", § 54 BO "Meisenberg"). Der Stadtrat Zug schloss sich somit der Ansicht der kantonalen Baudirektion an, wonach sich eine gesonderte Behandlung jeder einzelnen "Perle" mit unterschiedlichen Zweckbestimmungen in der Bauordnung aufgrund des hohen öffentlichen Interesses an der baulichen Entwicklung an diesen sensiblen Orten und auch aus Qualitätsüberlegungen aufdrängte. Ein Vergleich

der jeweiligen speziellen Zonenvorschriften erhellt, dass bei allen "Perlen" eine Bebauungsplanpflicht bei Neubauten verankert wurde. Auch ist bei allen diesen Gebieten gesetzlich verankert, dass das jeweilige Areal in seinem Charakter und Erscheinungsbild zu erhalten ist. Speziell beim Salesianum ist im Vergleich zu den anderen "Perlen" hingegen die Nutzungsbestimmung im ersten Absatz (Nutzung für Schulen, Kultur und Wohnen). Eine weitere charakteristische Bestimmung ist sodann das Erfordernis in § 53 Abs. 2 Satz 2 BO, wonach bei Erneuerungen und Änderungen bei bestehenden Bauten Auflagen der Denkmalpflege zu befolgen sind. Schliesslich findet sich nur beim Salesianum die Bestimmung, dass bei Neu- und Erweiterungsbauten die Grundmasse der Nutzungszone W2b gelten müssen (§ 53 Abs. 2 Satz 4 BO).

4f/cc) Im historischen Gesamtzusammenhang erklärt sich somit das Erfordernis, wonach die Bauherrschaft auf dem Salesianum-Areal zunächst einen Bebauungsplan zu erarbeiten hat, in erster Linie mit dem Interesse des Gesetzgebers an einer qualitativ hochwertigen Architektur, welche sich in der sensiblen Gegend überdurchschnittlich gut in die Umgebung einordnet, dabei das Erscheinungsbild des bestehenden Ensembles schont und den Charakter des gesamten Areals nicht verändert. Wie zudem aus den Erläuterungen des Stadtrats in der Broschüre zur Urnenabstimmung über die neue Bauordnung der Stadt Zug im September 2009 hervorgeht, diente das Institut des Bebauungsplans den Behörden in zweiter Linie dazu, Neubauten auf dem betreffenden Areal eine erhöhte demokratische Legitimation zu verleihen. Umgekehrt liefert der Rückblick auf die zuvor zitierten massgebenden Dokumente zur Entstehungsgeschichte der Sonderbauzonenvorschrift in § 53 BO nirgends einen Hinweis darauf, dass die involvierten Behörden die Verankerung der Bebauungsplanpflicht in der Bestimmung von § 53 Abs. 2 BO entscheidend auch deshalb anstrebten, weil sie auf dem Areal Salesianum Bauprojekte ermöglichen wollten, um von den ordentlichen kantonalen und gemeindlichen Bauvorschriften der Zone W2b abweichen zu können. Schon gar nicht ist ersichtlich, dass ihnen dabei Projekte vor Augen standen, die in einer derart ausgeprägten Weise von der Grundordnung abweichen würden wie vorliegend.

4f/dd) Der Regierungsrat bringt im Rahmen einer historischen Argumentation vor, die Materialien liessen keinen anderen Schluss zu, als dass die Grundordnung W2b lediglich Ausgangspunkt sei, an denen sich der Bebauungsplan Salesianum prüfen lassen müsse. Im Planungsbericht nach Art. 47 RPV vom 19. Juni 2009 [recte: 19. Juni 2007] zur Ortsplanungsrevision werde in Ziffer 4.1 die "innere Verdichtung" als Ziel der Stadt Zug erklärt. Der Bebauungsplan werde dort als Planungsinstrument zur Sicherung "quartierspezifi-

scher Verdichtungspotentiale" grösserer Gebiete ausdrücklich genannt. Mit einer Fläche von 20'238 m² gehöre das Salesianum-Areal zweifellos zu den Gebieten, bei denen die Stadt Zug eine Verdichtung mittels Bebauungsplan angestrebt hätte. Dazu ist Folgendes zu sagen: Abgesehen davon, dass dieser letzte Satz lediglich eine Behauptung darstellt, die sich jedenfalls anhand der zuvor angeführten Planungsunterlagen nicht belegen lässt, übergeht der Regierungsrat in seiner Argumentation den Umstand, dass im von ihm angeführten Dokument, die Planer an anderer Stelle ausdrücklich geschrieben haben, dass es bei den "Perlen der Entwicklung" nicht primär um eine dichte Nutzung gehe, sondern um den Erhalt der bestehenden Nutzung, respektive um eine der Lage entsprechenden Weiterentwicklung. Dies bedeute in Bezug auf die "Perlen" zwar einen höheren Ausbaugrad und einen höheren Wohnanteil, insgesamt aber eine geringere Ausnützungsziffer (Vorprüfungsbericht nach Art. 47 RPV, S. 30). Im Anhang zu diesem Bericht ist sodann ersichtlich, dass die Planer das Fassungsvermögen der unbebauten Zonen für das Jahr 2020 gesondert nach Nutzungszonen berechneten. Dabei wurde pro Zone auch von einem realistischen Ausbaugrad ausgegangen. Auffallend ist nun, dass für die Bauzonen mit speziellen Vorschriften (BsV), wozu auch das Areal Salesianum gehört, der tiefste Ausbaugrad vorgesehen wurde, nämlich 75 %, während bei den anderen Zonen Ausbaugrade zwischen 80 % und 90 % erwartet wurden. Ebenfalls interessant ist, dass die Planer davon ausgingen, dass bei den BsV-Zonen im Gegensatz zu den übrigen Wohnzonen kein zusätzlicher Ausbaugrad durch Arealbebauungen realisiert werden würde (Vorprüfungsbericht nach Art. 47 RPV, Tabelle T 5, Zeilen 44 und 45). Im angeführten Bericht aus dem Jahr 2007 ging man in Bezug auf die als "Perlen der Entwicklung" identifizierten Gebiete also im Gegensatz zur Ansicht des Regierungsrats offenbar von einer anderen, fast wäre man geneigt zu sagen, von einer diametral entgegengesetzten baulichen Entwicklung aus. Jedenfalls enthält der Bericht, in welchem der Stadtrat Zug gemäss Vorwort die laufende Ortsplanungsrevision dokumentierte (Vorprüfungsbericht nach Art. 47 RPV, S. 1), nirgends eine Passage, welche die im angefochtenen Entscheid vom Regierungsrat vertretene Ansicht in Bezug auf das Areal Salesianum stützen würde.

4f/ee) Im Rahmen einer historischen Auslegung ist zusammenfassend zum Schluss zu kommen, dass der Gesetzgeber mit der Einführung der Bebauungsplanpflicht in § 53 BO in erster Linie das Ziel verfolgte, auf dem Areal Salesianum qualitativ hochwertige Architektur zu ermöglichen und der Bevölkerung Mitspracherechte einzuräumen. Dass aufgrund eines Bebauungsplans in der Folge auch von den in § 53 Abs. 2 Satz 4 BO als anwendbar erklärten Grundmassen der Zone W2b abgewichen werden könnte, war im Gesetzgebungsprozess zwischen 2006 und 2009 dagegen kein Thema. Feststellen lässt sich aber,

dass im Jahr 2007, zu Beginn des Planungsprozesses, allgemein davon ausgegangen wurde, dass die Ausnützung auf dem Areal Salesianum, wie auch in den übrigen damals als "Perlen der Entwicklung" bezeichneten Gebiete "Lüssi", "Zurlaubenhof" und "Meisenberg" eher tief sein soll, was heisst, dass eine dichte Nutzung dort nicht beabsichtigt war

4g) Ausgangspunkt für eine teleologische Auslegung, das heisst für eine Auslegung, bei der nach Sinn und Zweck der Regelung gefragt wird, ist der erste Satz von § 53 Abs. 2 BO. Dieser enthält, wie bereits festgestellt, eine absolut formulierte programmatische Zielvorgabe, an der die nachfolgenden Regelungen zu messen sind. Aufgrund dieses ersten Satzes wird deutlich, dass der Schutzgedanke das zentrale Element der gesamten Bestimmung ist. Dieser Schutzgedanke bezieht sich nicht nur auf die bestehenden historischen Bauten, sondern auf das gesamte Areal Salesianum. Wäre es anders, würde sich der erste Satz von § 53 Abs. 2 BO nämlich klarerweise lediglich auf die erhaltenswürdige Gebäudegruppe beziehen. Die nachfolgenden Bestimmungen lassen sich im Lichte dieses Schutzgedankens sodann allesamt als Mittel zum Zweck auffassen. Auffallend dabei ist, dass Neubauten auf dem Areal zwar möglich sein sollen, dass der Gesetzgeber im Lichte des anzustrebenden Ziels diese Möglichkeit aber bewusst beschränkt, etwa mit dem Einordnungsgebot und dem Verweis auf die Grundmasse der Zone W2b. Die Bebauungspflicht erscheint unter diesem Blickwinkel somit ebenfalls als Sicherungsmassnahme, welche im Dienste dieser Baueinschränkung steht. In den Vordergrund rücken somit die in Erwägung 3a/cc) aufgeführten im öffentlichen Interesse liegenden Vorteile, welche sich bei einem Bauvorhaben auf der Grundlage eines Bebauungsplans realisieren lassen, worauf hier verwiesen werden kann. Derjenige Vorteil des Bebauungsplans, der in hohem Masse im privaten Interesse eines Bauwilligen liegt, nämlich die Möglichkeit von der Grundordnung abweichen und damit insbesondere eine höhere Ausnützung auf dem Grundstück realisieren zu können, tritt im Lichte des im ersten Satz der Bestimmung enthaltenen Schutzgedankens jedoch klar in den Hintergrund. Die Beschwerdeführer haben in diesem Zusammenhang zu Recht angeführt, dass es geradezu widersinnig wäre, wenn man das vom Gesetzgeber postulierte Schutzbedürfnis des gesamten Areals über einen Bebauungsplan beliebig unterlaufen könnte und die planerisch und demokratisch abgestützte sowie gleichzeitig austarierte Grundordnung im betreffenden Gebiet ihres Sinngehalts entleeren könnte. Anhand dieser Überlegungen wird klar, dass den als massgeblich bezeichneten Grundmassen der Zone W2b kein Richtliniencharakter zukommen kann, wie vom Regierungsrat im angefochtenen Entscheid vorgetragen wurde. Die Grundmasse der Zone W2b sind nach Sinn und Zweck der gesamten Bestimmung als zwingend einzuhaltende Eckwerte zu verstehen, was die Beschwerdeführer ebenfalls richtig erkannt haben. Eben-

falls ist anhand dieser Betrachtungen zum Schluss zu kommen, dass die Bebauungsplanpflicht als ein absolut geltendes Erfordernis zu betrachten ist; denn nur mit einem Bebauungsplan lassen sich die zahlreichen im öffentlichen Interesse liegenden Vorteile bei einer Neuüberbauung auf dem Areal Salesianum realisieren. Nur dann besteht Gewähr, dass der Charakter und das Erscheinungsbild des Grundstücks erhalten bleiben.

4h/aa) Es ist nunmehr auf weitere Rügen einzugehen, mit denen die Beschwerdegegner diese Auslegung von § 53 Abs. 2 BO in Frage gestellt haben. Der Stadtrat Zug bringt vor, die Materialien zur Teilrevision der Ortsplanung Zug würden die von den Beschwerdeführern vertretene Auslegung von § 53 BO nicht stützen. Aus gesetzestechnischer Sicht hätte man für jede Zone mit speziellen Vorschriften die Nutzungsmasse separat bestimmen können. Dies habe der Gesetzgeber jedoch als nicht sinnvoll erachtet. Es habe nahe gelegen, auf bereits bestehende Regelungen zu verweisen. Deshalb sei für die Zone mit speziellen Vorschriften Salesianum die Grundnutzung der Zone W2b definiert worden. Ein Verbot, von dieser Zone mittels Bebauungsplan abzuweichen, sei mit dieser Festlegung nicht erlassen worden. Vielmehr sei so die Ausgangslage für künftige Abweichungen mittels Bebauungsplan klar geworden. Im Übrigen sei die von den Beschwerdeführern vertretene Auffassung gar nicht Gegenstand der politischen Diskussion gewesen. Der Regierungsrat entgegnet in diesem Zusammenhang, wenn der Gesetzgeber die Auslegung im Sinne der Beschwerdeführer gewollt hätte, hätte er dies mit folgendem Wortlaut der Norm klarstellen können: "Es gelten die Grundmasse der Zone W2b, die zwingend einzuhalten sind auch bei Erlass eines Bebauungsplans". Auf der anderen Seite habe der Gesetzgeber auch nicht das Gegenteil gesagt, zum Beispiel mit folgender Formulierung: "Mit einem Bebauungsplan darf von den Grundmassen der Zone W2b abgewichen werden." Der Grosse Gemeinderat habe mit seiner Entscheidung zum Bebauungsplan Salesianum vom 22. März 2011 und damit in Auslegung von § 53 Abs. 2 BO klargestellt, dass mit einem Bebauungsplan von den Grundmassen der Zone W2b abgewichen werden dürfe. Die Stimmberechtigten hätten an der Urnenabstimmung vom 27. November 2011 diese Auslegung bestätigt. Aus den Akten der Vorprüfung der Baudirektion vom 23. November 2009 ergebe sich nichts anderes. Diese Vorprüfung habe sich vorwiegend auf den Bebauungsplan vom 29. Mai 2009 bezogen, als der heutige § 53 BO noch nicht in Kraft gewesen sei. Die prüfende Baudirektion habe dabei aber den heute geltenden Paragraphen erwähnt, vollständig zitiert und darauf hingewiesen, dass der Genehmigung die neue Ortsplanung zu Grunde gelegt werde, falls diese zum Zeitpunkt der definitiven Genehmigung rechtskräftig sei. In Kenntnis dieser Umstände habe die Baudirektion aber nicht darauf hingewiesen, dass unter dem Regime von § 53 BO ein Abweichen von den Grundmassen der Zone

W2b nicht zulässig sei. Die damalige Vorprüfung habe lediglich verlangt, dass die geplanten Bauten "zu reduzieren" seien. Die Vorprüfung habe damit eine Vertrauensgrundlage in dem Sinne gebildet, dass mit dem Bebauungsplan Salesianum von den in § 53 BO erwähnten Grundmassen abgewichen werden könne.

4h/bb) Im Lichte der zuvor ausführlich durchgeführten Auslegung von § 53 BO erweisen sich diese Vorbringen allesamt als nicht stichhaltig. Es kann in diesem Zusammenhang insbesondere auf die systematische Auslegung verwiesen werden. Wäre es tatsächlich so gewesen, wie der Stadtrat Zug vorbringt, dass der Gesetzgeber gewissermassen der Einfachheit halber integral auf eine Grundordnung verweisen wollte, um nachher auch Klarheit bezüglich der Ausgangslage für Bebauungspläne zu schaffen, so lässt sich kaum erklären, warum der Gesetzgeber in gewissen Sonderbauzonen, in denen Bebauungspflicht besteht, auf diesen Verweis verzichtet hat. Die Tatsache, dass der Gesetzgeber kein ausdrückliches Verbot erlassen hat, um mittels Bebauungsplan von einer Grundnutzung abweichen zu können, heisst entgegen den Meinungen von Stadt- und Regierungsrat ausserdem noch lange nicht, dass dem historischen Gesetzgeber nicht auch ein derartiges Verbot vor Augen stand. Die Entstehungsgeschichte der Norm, wie sie hiervor ausgebreitet wurde, lässt diesen (gegenteiligen) Schluss jedenfalls als viel naheliegender erscheinen. Mit Blick auf das hohe öffentliche Interesse, Charakter und Erscheinungsbild des Areals zu erhalten, wie dieses mit der absolut formulierten programmatischen Zielvorgabe im ersten Satz von § 53 Abs. 2 BO unmissverständlich zum Ausdruck gebracht wurde, deutet vieles darauf hin, dass der Gesetzgeber damals eine ausdrückliche Verbotsregelung im Zusammenhang mit der Bebauungsplanpflicht schlicht für überflüssig hielt. Es war angesichts der Umstände für die Beteiligten bereits hinreichend klar, dass der Verweis auf die Grundmasse der Zone W2b im vorangehenden Satz genau das beabsichtigte Verbot beinhaltete. Dies erklärt denn auch, warum die Frage, ob auf dem Areal Salesianum der einst von den Grundmassen der Zone W2b abgewichen werden darf oder nicht, im anschliessenden politischen Meinungsbildungsprozess gar kein Thema war, wie der Stadtrat Zug festgestellt hat. Nicht gefolgt werden kann nach dem Gesagten der Ansicht des Regierungsrats, wonach der Grosse Gemeinderat – und im Anschluss daran auch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Stadt Zug – die von Regierungs- und Stadtrat favorisierte Auslegung von § 53 Abs. 2 BO bestätigt hätten. Eine Bestätigung durch diese Instanzen war damals gar nicht möglich, da, wie aus den Akten hervorgeht, eine mögliche unterschiedliche Auslegung dieses Paragraphen gar nicht Gegenstand der politischen Debatte war. Es bestand diesbezüglich gar kein Problembewusstsein. Schliesslich ändern auch die Ausführungen des Regierungsrats zum Vorprüfungsverfahren im Jahr 2009 nichts an die-

ser Betrachtungsweise. Wie aus dem entsprechenden Dokument (Beilage 4 der Beschwerdeführer im Vorverfahren) hervorgeht, erfolgte die gesamte Vorprüfung ausdrücklich auf der Grundlage der Bauordnung 1994. Die von der Baudirektion angeführte noch nicht in Kraft stehende Regelung wurde dagegen im einleitenden mit "Ausgangslage" überschriebenen Teil wiedergegeben. Diese Wiedergabe erfolgte sachlich, das heisst ohne weitergehende Interpretation. Schon gar nicht lässt sich den entsprechenden Passagen entnehmen, dass die Baudirektion den massgebenden Paragraphen in die eine oder andere Richtung ausgelegt hätte, wie dies der Regierungsrat zu suggerieren scheint. Der Hinweis auf die sich möglicherweise ändernde Rechtslage auf Seite 3 in der Vorprüfung, ist nichts weiter als ein Vorbehalt. Die Behörde stellte damit klar, dass die Vorprüfung aufgrund der unsicheren Rechtslage vom Empfänger nicht zum Nennwert genommen werden durfte. Angesichts dieser Ausgangslage lässt sich die Ansicht des Regierungsrats, wonach die Baudirektion mit ihrer provisorischen Vorprüfung im Jahr 2009 eine Vertrauensgrundlage hinsichtlich der Auslegung von damals noch gar nicht in Kraft stehenden Bauordnungsbestimmungen gebildet habe, nicht nachvollziehen.

4i) Eine Auslegung von § 53 Abs. 2 BO und insbesondere seines vierten Satzes führt somit bei allen vier bekannten Auslegungsmethoden zum gleichen Resultat. Aufgrund dieser Bestimmung muss bei Neubauten in der Sonderbauzone Salesianum ein Bebauungsplan erlassen werden, in dem nicht von den Grundmassen der Zone W2b abgewichen werden darf. Indem der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid einen Bebauungsplan gestützt hat, der ein Projekt ermöglicht, das in mehreren Punkten ganz erheblich, zum Teil massiv, von den Grundmassen der Zone W2b abweicht, hat er Recht verletzt. Die Auslegung der Bestimmung von § 53 Abs. 2 BO hat des Weiteren ergeben, dass in erster Linie der Schutz des Erscheinungsbilds und des Charakters des Grundstücks Nr. 1487 angestrebt wurde. Neubauten haben somit auf den aktuell überwiegend ländlichen Charakter des Grundstücks Rücksicht zu nehmen. Indem der Regierungsrat einen Bebauungsplan mit einer Zweckbestimmung gutgeheissen hat, welcher der programmatischen Zielvorgabe in § 53 Abs. 2 Satz 1 BO widerspricht, hat er ebenfalls Recht verletzt.

5. Einhaltung des ISOS-Vorgaben

5a) Die Beschwerdeführer bringen vor, dass das Salesianum im Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) zweifach aufgeführt sei. Aus rechtlicher Sicht erscheine zweifelhaft, ob die ISOS-Schutzanliegen bei der Erarbeitung der Ortsplanungs-

revision 2009 formell überhaupt berücksichtigt worden seien. So stehe die Zuweisung des Salesianum-Areals zu einer Bauzone in einem offenkundigen Gegensatz zur Schutzvorgabe des ISOS. Mit dem Bebauungsplan Salesianum werde den Vorgaben des ISOS nicht genügend Rechnung getragen.

5b/aa) Der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Folge müssen die Kantone bei ihrer Nutzungsplanung die Bundesinventare berücksichtigen. Einerseits müssen die Schutzanliegen in der Nutzungsplanung umgesetzt werden und andererseits müssen im Einzelfall – insbesondere wenn von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden soll – erforderliche Interessensabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorgenommen werden (BGE 135 II 209, Erw. 2.1). Das Bundesinventar ISOS ist in Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG, SR 451) gesetzlich verankert. Weiter stellt diesbezüglich auch die Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder vom 9. September 1981 (VISOS; SR 451.12) eine gesetzliche Grundlage dar. Die diesbezüglich massgebenden Publikationen werden gemäss Art. 2 VISOS vom Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) herausgegeben. Der für den Kanton Zug relevanten Auflistung (EDI [Hg.]: Ortsbilder von nationaler Bedeutung, Kanton Zug, Bern 2002, S. 255) sind unter anderem folgende Einträge zu entnehmen: "Baugruppe 0.8, Hof St. Karl, seit 1898 Institut Salesianum, markanter Gebäudekomplex in kleiner Seebucht an der Uferstrasse nach Oberwil" und "Einzelelemente 0.8.1, Barockes Herrenhaus unter Mansarddach, 17./18. Jahrhundert, Verbindungstrakt mit Säulenhalle von 1909, Kapelle von 1640." Sowohl für die Baugruppe als auch für die Einzelelemente sieht das ISOS das Erhaltungsziel "A" vor und misst ihnen eine besondere Bedeutung zu. Das Erhaltungsziel "A" bedeutet, dass die Substanz erhalten werden muss; alle Bauten, Anlageteile und Freiräume sind integral zu erhalten und störende Eingriffe zu beseitigen (Ortsbilder Kanton Zug, S. 280). Nebst der erwähnten Baugruppe mit Einzelelementen wird unter VII auch die Umgebungszone erwähnt und wie folgt beschrieben: "Stark begrünter Uferstreifen entlang der Artherstrasse, locker bebaut mit Wohnbauten des 19. und 20. Jahrhunderts" (Ortsbilder Kanton Zug, S. 257). Diese Umgebungszone trägt das Erhaltungsziel "a". Umgebungszone dieser Kategorie bilden einen unerlässlichen Teil des Ortsbildes. Bei diesen Zonen gilt, dass die Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche erhalten werden muss. Die für das Ortsbild wesentliche Vegetation und Altbauten sollen bewahrt und störende Veränderungen beseitigt werden. Weiter gelten hier als generelle Erhaltungshinweise: "Kein Baugebiet, strenge Gestaltungsvorschriften für standortgebundene Bauten, spezielle Vorschriften für Veränderungen an Altbauten" (Ortsbilder Kanton Zug, S. 280). Dem der EDI-Publikation beigefügten Plan ist zu entnehmen, dass die ge-

samte Umgebungszone VII sich über eine Länge von zirka 900 Metern entlang des Seeufers erstreckt. In der Breite umfasst die Umgebungszone im nördlichen Teil auf den ersten 150 Metern lediglich den Uferstreifen. Weiter südlich beschlägt die Umgebungszone im Wesentlichen den ganzen Bereich zwischen Bahnlinie und Seeufer, der zwischen 100 und 190 Metern breit ist. Ein Vergleich mit einer Luftaufnahme aus dem Jahr 2011 und dem aktuellen Ortsplan Zug (beide abrufbar unter www.zugmap.ch) erhellt, dass das Schutzgebiet vor allem in seinem mittleren Bereich bereits überbaut ist. Rund zwei Fünftel des Gebiets im Süden sind hingegen noch weitgehend unbebaut. Wie sich sodann dem Grundbuchplan entnehmen lässt (abrufbar unter www.zugmap.ch) besteht dieses noch weitgehend unbebaute Gebiet wiederum zirka je zur Hälfte aus dem hier strittigen in der Sonderbauzone gelegenen Grundstück Nr. 1487 "Salesianum" sowie dem sich daran anschließenden in der Landwirtschaftszone gelegenen Grundstück Nr. 4787 "St. Karl".

5b/bb) Auf kantonaler Ebene wurden die Kapelle und das Salesianum (Artherstrasse 53 und 55) in das Verzeichnis der geschützten Denkmäler gemäss § 4 des Denkmalschutzgesetzes vom 26. April 1990 (DMSG, BGS 423.11) aufgenommen. Gemäss § 15 Abs. 2 DMSG sind Baugesuche, die diese geschützten Objekte betreffen, immer dem Amt für Denkmalpflege und Archäologie zur Stellungnahme zu unterbreiten. Weiter dürfen diese Bauten auch nur mit der Zustimmung der Direktion des Innern verändert werden (§ 30 Abs. 1 DMSG). Nach § 25 DMSG sind die Denkmäler von den Eigentümern und Eigentümerinnen so zu unterhalten, dass ihr Bestand dauernd gesichert ist. Bauliche Veränderungen in der näheren Umgebung eines geschützten Denkmals dürfen dessen Wert nicht wesentlich beeinträchtigen (§ 29 Abs. 1 DMSG). Auf kommunaler Ebene wurde den ISOS-Vorgaben insofern Rechnung getragen, als das fragliche Areal einer "Bauzone mit speziellen Vorschriften Salesianum" (§ 53 BO) zugewiesen wurde.

5c) In formeller Hinsicht ist zunächst festzuhalten, dass die kantonale Denkmalpflege bereits für den damaligen Projekt-Wettbewerb beigezogen worden ist. Dadurch konnte den ISOS-Schutzanliegen frühzeitig Rechnung getragen werden. Die kantonale Denkmalpflege hat das Projekt seither begleitet und sich auch bei anderen Gelegenheiten dazu geäußert, so zum Beispiel in der Vorprüfung vom 23. November 2009 oder bei den verschiedenen Augenscheinen, zuletzt am 7. Dezember 2012. Insofern wurden die entsprechenden Inventarvorgaben stets in die Gesamtbeurteilung miteinbezogen, weswegen die Vorgehensweise der Vorinstanz diesbezüglich nicht zu beanstanden ist (vgl. BGE 135 II 209, Erw. 3).

5d) In materieller Hinsicht ist zu sagen, dass die vom ISOS geschützte Baugruppe in ihrem Bestand klarerweise nicht berührt wird. Insofern sind die Beschwerdeführer mit ihren Rügen nicht zu hören. Weiter ist zwar richtig, dass das hier strittige Grundstück Nr. 1487 im ISOS der Umgebungszone VII angehört, somit dem Erhaltungsziel "a" unterworfen ist und damit grundsätzlich nicht weiter überbaut werden dürfte. Tatsache ist aber gleichzeitig, dass das Grundstück im Rahmen der kommunalen Ortsplanung einer Bauzone zugewiesen wurde. Aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann die Grundnutzungsordnung allerdings nicht auf ihre materielle Übereinstimmung mit dem vom ISOS angestrebten Schutz hin geprüft werden. Nutzungspläne sind grundsätzlich im Anschluss an deren Erlass anzufechten. Da die Bau- und Zonenplanordnung der Stadt Zug mangels Anfechtung nach deren Erlass rechtskräftig geworden ist, verbietet sich die akzessorische Überprüfung der ISOS-Vorgaben somit im vorliegenden Einzelfall (vgl. BGE 135 II 209, Erw. 5.1). Die ISOS-Schutzanliegen würden im vorliegenden Fall allerdings dann an Bedeutung gewinnen, wenn das Gericht über eine Auslegung von § 53 Abs. 2 BO mit dem Regierungsrat den Schluss gezogen hätte, dass ein Bebauungsplan in der Sonderbauzone Salesianum gleichwohl von der Grundordnung abweichen dürfte. Das Bundesgericht hat für diesen Fall festgehalten, dass Abweichungen von der Grundnutzungsordnung, die im Rahmen von Spezialbauordnungen vorgesehen werden, nicht dazu führen dürften, dass die planerisch und demokratisch gestützte Grundordnung ihres Sinngehalts entleert würde. Den Initianten eines Sondernutzungsplans und den Behörden, welche ihm zustimmen bzw. genehmigen müssen, komme zwar ein weiterer Gestaltungsspielraum zu. Dabei hätten sie aber immer auch Aspekte des Ortsbildschutzes gemäss der Grundnutzungsordnung zu beachten und die Schutzanliegen des ISOS in die Interessenabwägung einzu beziehen (BGE 135 II 209, Erw. 5.2). In einem Einzelfall sei somit zu prüfen, wie sich die Grundnutzungsordnung zur Bebauungsordnungsordnung des Sondernutzungsplans verhält. Dabei sei davon auszugehen, dass die Grundnutzungsordnung die unterschiedlichen Aspekte des Natur- und Heimatschutzes, bzw. des Ortsbildschutzes konkretisiere. Demnach sei zu beurteilen, ob und in welchem Masse diese Gesichtspunkte durch die Bauvorschriften des Sondernutzungsplanes beachtet würden. Hierbei sei den Schutzanliegen gemäss ISOS Beachtung zu schenken (BGE 135 II 209, Erw. 5.3).

5e) Der Vollständigkeit halber soll nachstehend diese Prüfung durchgeführt werden. Wie bereits festgestellt, weicht der hier zur Debatte stehende Sondernutzungsplan, das heisst der Bebauungsplan Salesianum, ganz erheblich, teilweise massiv, von den Grundmassen der Zone W2b ab. Es ist nicht ersichtlich, wie ein Bebauungsplan mit drei Baukörpern, die im Vergleich zur Grundordnung eine 40 % höhere Ausnützung aufweisen, und

die in zwei Fällen mit einer Gebäudelänge von 78.8 m das Grundmass um rund 162 % und in einem weiteren Fall mit einer Länge von 65 m das Grundmass um 117 % überschreiten, und bei dem ein Gebäude gegenüber der Grundzone ausserdem 10 bis 20 % höher ist, mit dem Grundanliegen von § 53 Abs. 2 BO zu vereinbaren ist, wonach das Areal Salesianum in seinem Charakter und Erscheinungsbild erhalten bleiben soll. Aufgrund des vorgesehenen Bauvolumens werden sich der Charakter und das Erscheinungsbild des heute noch ländlich geprägten Grundstücks ganz erheblich wandeln; denn während heute die historischen Baukörper das prägende Element auf dem Areal darstellen, wird dieses nachher optisch zweifelsohne von den drei riegelartig um die historische Bausubstanz gruppierten neuen Baukörpern beherrscht werden. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass jeder einzelne der drei vorgesehenen Baukörper für sich genommen bereits ein grösseres Volumen aufweist als die bestehenden historischen Bauten. Der Bebauungsplan Salesianum weicht zudem in beiden vorgesehenen Baubereichen (B1 und B2) gleichermassen ganz erheblich von den Grundmassen der Zone W2b ab, woraus insgesamt der Schluss zu ziehen ist, dass die Grundnutzungsordnung im eigentlichen Sinne aus den Angeln gehoben und ihres Inhalts entleert wird. Der Bebauungsplan erweist sich damit als qualifiziert unsachlich. Darüber hinaus wird den Schutzvorgaben des ISOS, wonach die Umgebung des Salesianums kein Baugebiet sei und sie als Kulturland oder Freifläche zu erhalten sei, in dem Sinne unterlaufen, als mit dem Bebauungsplan über die – von keiner Seite bestrittenen – grundsätzlich geltenden Vorschriften der Grundordnung hinaus eine weit intensivere Überbauung vorgesehen ist. Insofern erweist sich der hier vorliegende Bebauungsplan als willkürlich und sachlich nicht haltbar. Wäre somit der regierungsrätlichen Auslegung von § 53 Abs. 2 BO zu folgen, wonach diese Bestimmung Bebauungspläne mit einer Abweichung von der Grundordnung erlaube, so wäre nach dem Gesagten der hier vorliegende Bebauungsplan gleichwohl für ungültig zu erklären.

6. Verletzung des Grundsatzes der Planbeständigkeit

6a) Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung des Grundsatzes der Planbeständigkeit, weil der Bebauungsplan Salesianum erheblich von der in § 53 Abs. 2 BO festgelegten Grundordnung abweiche und damit dem aus Art. 21 Abs. 2 RPG fliessenden Grundsatz der Planbeständigkeit nicht genüge. Es fehle an der Voraussetzung der erheblich veränderten Verhältnisse sowie an der Notwendigkeit einer Planänderung.

6b) Nach Art. 21 Abs. 1 RPG sind Nutzungspläne für jedermann verbindlich. Artikel 21 RPG gilt für alle Arten von Nutzungsplänen, also neben den Zonenplänen auch für die verschiedenen Sondernutzungspläne (Waldmann / Hänni, Handkommentar, Art. 21 N 3). Artikel 21 Abs. 2 RPG bestimmt, dass Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst werden, wenn sich die Verhältnisse verändert haben. Als Verhältnisse, deren Änderung eine Plananpassung rechtfertigen bzw. gebieten kann, fallen sowohl tatsächliche als auch rechtliche Umstände in Betracht (Waldmann / Hänni, Art. 21 N 15, mit Hinweisen zur Rechtsprechung). Der Grundsatz der Planbeständigkeit will Rechtssicherheit schaffen. Nutzungspläne können ihren Zweck der Schaffung einer grundeigentümergebundenen und parzellenscharfen Nutzungsordnung nur erfüllen, wenn sie eine gewisse Beständigkeit aufweisen (Waldmann / Hänni, Art. 21 N 12). Der Grundsatz schafft in erster Linie Rechtssicherheit für die von einer Planänderung betroffenen Grundeigentümer. Aber auch die Nachbarn eines Grundstücks haben ein schutzwürdiges Interesse, vor allfälligen neuen und möglicherweise übermässigen Festlegungen verschont zu werden (Waldmann / Hänni, Art. 21 N 13, BGer 1P.425/2002 vom 14. Januar 2003, Erw. 3.7.3).

6c) Vorliegend wurden die Bau- und Zonenplanordnung der Stadt Zug mit der Sonderbauzonenbestimmung Salesianum (§ 53 BO) am 7. April 2009 vom Grossen Gemeinderat beschlossen, am 27. September 2009 in der Urnenabstimmung angenommen, am 22. Juni 2010 vom Regierungsrat genehmigt und am 1. September 2010 in Kraft gesetzt. Sechs Monate später, am 22. März 2011, wurde vom Grossen Gemeinderat der Stadt Zug der Bebauungsplan Salesianum erlassen, der am 27. November 2011 in der städtischen Urnenabstimmung angenommen wurde. Dieser Bebauungsplan weicht, wie festgestellt, mit seinen Baubestimmungen ganz erheblich, teilweise massiv, von den Grundmassen der gemäss § 53 Abs. 2 BO vorgegebenen Zone W2b ab. Der Regierungsrat verneint eine Verletzung des Grundsatzes der Planbeständigkeit mit dem Argument, dass der Bebauungsplan die Bestimmung von § 53 Abs. 2 BO gar nicht geändert habe. Die Bestimmung in der Bauordnung schreibe nämlich bereits ausdrücklich eine Bebauungsplanpflicht vor. Es wäre nach dieser Bestimmung somit gar nicht möglich, von einem Bebauungsplan abzusehen, der von Gesetzes wegen eine andere Bauweise festlege und somit in die von § 53 BO festgelegten Grundmasse eingreife. Folgte man der Argumentation der Beschwerdeführer, könnte aufgrund des Grundsatzes der Planbeständigkeit kein Bebauungsplan erlassen werden. Deren Auslegung käme einem Bauverbot gleich. Der Regierungsrat übergeht mit dieser Begründung vorerst, dass § 32 PBG betreffend Bebauungspläne, auf den er hier implizit verweist, eine Kann-Bestimmung enthält. Das heisst, dass es in der vorgegebenen Konzeption von § 53 BO sehr wohl möglich ist, eine Bebauungs-

planpflicht für das Areal Salesianum zu statuieren, wobei sich der Bauwillige gleichwohl an die in der Grundregelung vorgegebenen Baubestimmungen zu halten hat. Ein Eingriff in die Grundmasse ist nicht zwingende Folge eines Bebauungsplans, wie die Beschwerdeführer richtig festgestellt haben. Doch zielt die Begründung des Regierungsrates so oder so an der Sache vorbei. Sie erfolgt nämlich vor dem Hintergrund seiner Annahme, dass bereits aufgrund einer Auslegung von § 53 Abs. 2 BO der Schluss zu ziehen ist, dass ein Bauvorhaben auf dem Areal Salesianum von der Grundmassen der Zone W2b abweichen darf. Würde dies zutreffen, wäre die Argumentation des Regierungsrates bezüglich der Planbeständigkeit in sich folgerichtig und ihr könnte gefolgt werden. Zuvor wurde aber festgestellt und ausführlich begründet, dass § 53 Abs. 2 BO ein Abweichen von der Grundordnung W2b eben nicht gestattet. So besehen verletzt der Bebauungsplan Salesianum wegen der beschriebenen Abweichungen die Vorschrift von § 53 BO, womit er ungültig ist. Ein ungültiger Bebauungsplan kann den Grundsatz der Planbeständigkeit aber zum vornherein gar nicht verletzen.

6d) Der Vollständigkeit halber soll eine mögliche Verletzung des Grundsatzes nachfolgend gleichwohl geprüft werden. Die Prüfung rechtfertigt sich nicht zuletzt aufgrund der Überlegung, wonach der Bebauungsplan Salesianum sich unter Umständen auch als neue Sonderbauzonenvorschrift für das Areal Salesianum auffassen lässt, das heisst als eine Vorschrift, die den § 53 BO vollständig ersetzen würde. Diese Sichtweise hätte insbesondere deshalb etwas für sich, da sowohl die Bau- und Zonenplanordnung der Stadt Zug wie nachher auch der Bebauungsplan Salesianum durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Stadt Zug an der Urne angenommen worden sind. Der heikle Punkt bei diesen Überlegungen ist selbstredend die Frage, ob der in § 53 Abs. 2 BO vorgespurte Bebauungsplan und der effektive Bebauungsplan vor dem Hintergrund des Stufenbaus der Rechtsordnung sich so ohne weiteres auf die gleiche Stufe setzen lassen. Denn nur bei einer Bejahung dieser Frage wäre es überhaupt zulässig, dass der auf direktdemokratischem Weg später zustande gekommene Bebauungsplan Salesianum sich über die Bestimmungen in der Sonderbauzonenvorschrift Salesianum hinwegsetzen dürfte. Diese – wohl negativ zu beantwortende – Frage kann hier indessen offengelassen werden, da gerade in dieser Situation dem Grundsatz der Planbeständigkeit nachgelebt werden müsste. Dieser wäre hier aber verletzt, wie gleich zu zeigen sein wird.

6e) Bei einer Prüfung, ob der Grundsatz der Planbeständigkeit eingehalten wird, ist eine Interessenabwägung vorzunehmen. Je neuer ein Plan ist und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, desto stärkeres Gewicht hat der Grundsatz der Planbe-

ständigkeit und umso gewichtiger müssen die rechtlichen oder tatsächlichen Gründe sein, welche für eine Planänderung sprechen (BGE 128 I 190, Erw. 4.2 mit Hinweisen). Vorliegend ist der Bebauungsplan Salesianum nach einem Jahr und drei Monaten nach Inkrafttreten der Bauordnung 2009 der Stadt Zug an der Urne angenommen worden. Dies ist eine kurze Zeit, womit geänderte rechtliche oder tatsächliche Gründe besonders gewichtig sein müssten, damit eine Planänderung im Lichte von Art. 21 Abs. 2 RPG gerechtfertigt wäre. Vorliegend haben die Beschwerdegegner keine geänderten Gründe rechtlicher Art vorgebracht, die eine Planänderung rechtfertigen würden. Für das Gericht sind ebenfalls keine derartigen Gründe erkennbar. Der Regierungsrat führt als gewichtige tatsächliche Gründe in Ziffer 4 und 6 des angefochtenen Entscheids verschiedene wesentlichen Vorteile gegenüber der Einzelbauweise ins Feld und beruft sich dabei auf § 32 PBG. Insoweit er dabei aber im Hinblick auf § 32 Abs. 1 lit. b PBG vorbringt, dass der Bebauungsplan eine besonders gute städtebauliche Einordnung in das Siedlungs- und Landschaftsbild ermöglicht, nennt er damit im Vergleich zur Bestimmung von § 53 Abs. 2 BO keine neuen Tatsachen. Denn diese Bestimmung in der Bauordnung verlangt ebenfalls die besonders gute Einordnung von Erweiterungs- und Neubauten in das Landschafts- und Ortsbild. Somit sind die auf Seite 8 f. in der Ziffer 4 des angefochtenen Entscheids genannten Argumente, die gemäss Regierungsrat für eine besonders gute Einordnung der vorgesehenen Bauten sprechen, nicht als Gründe zu werten, die eine neue Planungsvorschrift für das betreffende Gebiet rechtfertigen könnten. Unter Ziffer 6c) des angefochtenen Entscheids nennt der Regierungsrat unter Verweis auf § 32 Abs. 1 lit. a PBG überdies bestimmte Vorteile in der architektonischen Gestaltung der Bauten und Anlagen sowie Vorteile der Freiräume, welche der vorliegende Bebauungsplan gegenüber der Einzelbauweise aufweisen würde. Er führt dabei im Wesentlichen die Tatsache an, dass der Bebauungsplan ein Gesamtkonzept erkennen lasse, das mit einer Einzelbauweise nur schwer zu erreichen sei. In der Folge zählt er zahlreiche Besonderheiten auf, wobei er vielfach auch Aspekte einer (hier nicht weiter zu beachtenden) besonders guten städtebaulichen Einordnung mit denjenigen einer besonders guten architektonischen Gestaltung vermischt. Im Wesentlichen streicht der Regierungsrat in Stichworten indessen die folgenden gestalterischen Vorteile heraus: die überdurchschnittlich gute Abstimmung der Baukörper aufeinander; die Situierung dieser Baukörper, welche im süd-westlichen Teil, wo das Salesianum stehe, Freiräume ermögliche; die fließende Form der drei Baubereiche, die mit ihrer leicht verspielten eckigen Form an ein Gewässer erinnern würden; die nicht nur ausschliessliche Ausrichtung der Baubereiche auf den Zugersee, insbesondere werde den bergwärts liegenden Wohnüberbauungen eine attraktive Ostseite mit Morgensonne präsentiert; die grösseren Grenzabstände, welche eine grössere Distanz zwischen den Gebäuden schaffen würden, die tiefe-

re Anlage der Neubauten im geneigten Gelände; die Möglichkeit von grosszügigen Ausserräumen dank der Konzentration der Bauten im Nordosten; die Anlage einer zusammenhängenden Parklandschaft mit Wiesen- sowie Wegeflächen, Grün und mehreren Spielbereichen für Kinder; die einfache Linienführung der öffentlichen Wege sowie die Sichtmöglichkeit von jedem Punkt der öffentlichen Wege auf das Salesianum und die neuen Bauten. Mit dieser Auflistung benennt der Regierungsrat zweifellos einige Vorteile des Bebauungsplans gegenüber einer Überbauung des Grundstücks Nr. 1487 in Einzelbauweise. Doch ist daran zu erinnern, dass auch die Bestimmung von § 53 BO eine Überbauung des Areals aufgrund eines Bebauungsplans verlangt. Dieser Bebauungsplan hat im Weiteren ganz im Dienste der strengen Zielvorgabe zu stehen, wonach das Grundstück in seinem Erscheinungsbild und Charakter zu erhalten ist. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, müsste ein auf § 53 BO abgestützter Bebauungsplan zweifelsohne ebenfalls ein Gesamtkonzept erkennen lassen, bei dem die Bauten überdurchschnittlich gut aufeinander abgestimmt sind. Ebenso müssten Neubauten eine respektvolle Distanz zum historischen Gebäudekomplex Salesianum wahren, weil andernfalls das Erscheinungsbild der denkmalgeschützten Anlage in Mitleidenschaft gezogen würde. Die Neubauten könnten wahrscheinlich auch nicht gleichmässig über das ganze Gelände verstreut angeordnet werden, sondern müssten wohl irgendwo konzentriert oder am Grundstücksrand in Erscheinung treten, da es, wie bereits mehrfach erwähnt, gilt, den ländlichen Charakter des Grundstücks zu erhalten. Gerade aufgrund dieser Vorgabe dürfte auch in einem auf § 53 BO abgestützten Bebauungsplan eine zusammenhängende offen gehaltene naturnahe Landschaft im Umgebungskonzept eine wichtige Rolle spielen. Nach diesen Feststellungen lässt sich nun aber nicht sagen, dass die vom Regierungsrat hervorgehobenen Gestaltungsvorteile des Bebauungsplans Salesianum sich wesentlich von den Gestaltungsvorteilen unterscheiden dürften, die sich mit einem Bebauungsplan im betreffenden Gebiet realisieren lassen, bei dem die Grundmasse der Zone W2b einzuhalten sind. Jedenfalls erscheinen die vom Regierungsrat angeführten Vorteile nicht als besonders wichtigen Grund, der eine Planänderung im betreffenden Gebiet rechtfertigen würde und schon gar nicht eine Planänderung, mit der in erheblicher, teilweise massiver Weise von der Grundordnung abgewichen werden darf wie hier. Schliesslich wäre bei diesen Überlegungen auch noch das Interesse der Nachbarn in die Waagschale zu werfen. Diese dürften beim Erlass der revidierten Bauordnung davon ausgehen, dass die festgesetzte Sonderbauzone Salesianum so lange Bestand haben würde, bis sich die Verhältnisse geändert haben. Sie müssten nur dann eine Korrektur der eben beschlossenen Ordnung hinnehmen, wenn kein gewichtiges öffentliches oder privates Interesse an der Beibehaltung der bisherigen Nutzungsplanung bestünde. Wie dargelegt ist ein derartiges Interesse an einer Planände-

rung nach so kurzer Zeit nicht ausgewiesen. Die beschwerdeführenden Nachbarn haben sich im Lichte dieser Überlegungen somit zu Recht auf die Verletzung des Grundsatzes der Planbeständigkeit berufen.

7. Weitere Rügen der Beschwerdeführer

Aufgrund der bisherigen Erörterungen erübrigt sich eine Auseinandersetzung mit weiteren von den Beschwerdeführern vorgebrachten Kritikpunkten. Dies betrifft im Einzelnen die Rügen, wonach der Bebauungsplan die Voraussetzung einer besonders guten Einfügung in das Landschafts- und Ortsbild nicht erfülle, den gesetzlichen Vorgaben von § 32 PBG nicht entspreche, im Plan eine Aussage zum Schicksal des geschützten Gebäudekomplexes fehle, im Erschliessungskonzept kein besonderer Vorteil zu erkennen sei und keine Lärmschutzmassnahmen ausgewiesen seien.

8. Zusammenfassung

Eine Auslegung von § 53 Abs. 2 BO hat ergeben, dass der Bebauungsplan Salesianum diese Bestimmung verletzt. Dies deshalb, da seine Zweckbestimmung in kaum zu vereinbarendere Weise von der Zielvorgabe in § 53 Abs. 2 Satz 1 BO abweicht, und vor allem auch, da § 53 Abs. 2 BO zwingend die Einhaltung der Grundmasse der Zone W2b verlangt, woran sich der Bebauungsplan Salesianum nicht hält. Wäre aber zum Schluss zu kommen, dass § 53 Abs. 2 BO gleichwohl einen Bebauungsplan erlaubt, in dem von den Grundmassen der Zone W2b abgewichen wird, so würde sich der vorliegende Bebauungsplan Salesianum als willkürlich und sachlich nicht haltbar erweisen. Dies aufgrund des Ausmasses der von ihm erlaubten Abweichungen, wodurch er die Grundnutzungsordnung im eigentlichen Sinne aus den Angeln hebt und ihres Inhalts entleert. Würde man sich schliesslich auf den Standpunkt stellen, dass der Stadtzuger Gesetzgeber mit dem Bebauungsplan Salesianum auf dem fraglichen Areal eine neue Sondernutzungsordnung erlassen hat, welche an die Stelle von § 53 BO getreten ist, so wäre zum Schluss zu kommen, dass eine derartige Planänderung den Grundsatz der Planbeständigkeit nach Art. 21 RPG verletzt. Indem nun der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid vom 19. Juni 2012 den Bebauungsplan Salesianum im Ergebnis schützte, hat er nach dem Gesagten Recht verletzt. Somit sind dieser Entscheid und auch der Entscheid vom 19. Juni 2012, mit dem der Regierungsrat den Bebauungsplan Salesianum genehmigt hat, aufzu-

heben. Gleichzeitig ist die Beschwerde insofern gutzuheissen, als den entsprechenden Anträgen in Ziffer 1 und 2 zu folgen ist. Bei dieser Ausgangslage ist der Rückweisungsantrag der Beschwerdeführer in Ziffer 3 obsolet geworden. Ferner ist der Antrag in Ziffer 5 der Beschwerde insofern abzuweisen, als der gerichtliche Augenschein mit ausgesteckten Neubaukörpern durchzuführen sei. Schliesslich erübrigt sich bei diesem Resultat die in Ziffer 6 der Beschwerde verlangte Einholung eines neutralen denkmalpflegerischen Fachgutachtens.

Da bei gegebenem Ausgang die Beschwerdeführer in der Hauptsache obsiegen wären die Gerichtskosten an sich den unterlegenen Beschwerdegegnern aufzuerlegen (§ 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). Gemäss § 25 Abs. 1 lit. c VRG können die Gerichtskosten herabgesetzt oder ganz erlassen werden, wenn das öffentliche Interesse an der Abklärung einer Streitfrage es rechtfertigt. Im Zentrum des vorliegenden Verfahrens stand die unter den Parteien strittige Auslegung von § 53 BO. Insbesondere war dabei das Verhältnis § 53 Abs. 2 Satz 4 BO zur Bestimmung von § 32 Abs. 1 Satz 2 PBG zu klären. Je nach Auslegung hätte das Verwaltungsgericht den in der städtischen Referendumsabstimmung vom 27. November 2011 mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 54,5 Prozent angenommenen Bebauungsplan Salesianum gestützt oder für ungültig erklärt. An der Abklärung der erwähnten Rechtsfrage bestand nach dem Gesagten ein erhebliches öffentliches Interesse, womit von einer Kostenaufgabe abgesehen werden kann. Die von einem Rechtsanwalt vertretenen obsiegenden Beschwerdeführer haben Anspruch auf die Ausrichtung einer Parteientschädigung. Da vorliegend Parteien mit gegensätzlichen Interessen am Verfahren beteiligt waren, geht die Parteientschädigung, welche ermessensweise auf CHF 5'000.– (inkl. MWSt) festgesetzt wird, zu Lasten der Beschwerdegegnerinnen 1 und 2, wofür sie solidarisch haften. Da der Regierungsrat den damals unterlegenen Beschwerdeführern im nunmehr aufgehobenen Entscheid Kosten von CHF 2'000.– auferlegt und sie zur Ausrichtung einer Parteientschädigung von CHF 3'000.– an die Beschwerdegegnerinnen 1 und 2 verpflichtet hat, wird die Sache zur Neuverlegung von Kosten und Parteientschädigung im Vorverfahren an den Regierungsrat zurückgewiesen, wobei der vorliegende Verfahrensausgang zu beachten ist.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird insoweit gutgeheissen, als der angefochtene Beschwerdeentscheid des Regierungsrats des Kantons Zug vom 19. Juni 2012 und dessen Genehmigung des Bebauungsplans Salesianum, Stadt Zug, Plan Nr. 7079, vom 19. Juni 2012 aufgehoben werden. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.
2. Es werden keine Kosten erhoben.
3. Die Beschwerdegegnerinnen 1 und 2 haben den Beschwerdeführern 1 – 19 unter solidarischer Haftbarkeit eine Parteientschädigung von gesamthaft CHF 5'000.– (inkl. MWSt) auszurichten.
4. Der Regierungsrat des Kantons Zug wird angewiesen, die den Parteien im Vorverfahren auferlegten Kosten und Parteientschädigung unter Berücksichtigung des vorliegenden Resultats neu zu verlegen.
5. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
6. Mitteilung an den Rechtsvertreter der Beschwerdeführer (im Doppel), an den Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerinnen 1 und 2 (dreifach), an den Stadtrat Zug (im Doppel) und an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach).

Zug, 10. Juni 2013

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am

Hinweis: Dieses Urteil ist rechtskräftig.