

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C_476/2008

Urteil vom 6. Juli 2009
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Raselli,
Gerichtsschreiberin Scherrer.

Parteien
X. _____ AG, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Raffael J. Weidmann,

gegen

1. Eheleute A. _____,
2. B. _____ und C. _____,
3. D. _____,
Beschwerdegegner 1, alle vier vertreten durch Rechtsanwältin Simone Steiner,
4. E. _____,
Beschwerdegegner 2, handelnd durch
RM Dienstleistungen, Rita Maria Meienberg, und diese vertreten durch Rechtsanwalt Michael Stalder,
Stadtrat von Zug, Postfach 1258, 6301 Zug, handelnd durch das Baudepartement der Stadt Zug,
St.-Oswalds-Gasse 20, Postfach 1258, 6301 Zug,
Direktion des Innern des Kantons Zug, Neugasse 2,
Postfach 146, 6301 Zug.

Gegenstand
Arealbebauung; Baubewilligung; Waldabstand,

Beschwerde gegen das Urteil vom 26. August 2008
des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug, Verwaltungsrechtliche Kammer.
Sachverhalt:

A.
Mit Verfügung vom 12. April 2007 ermächtigte die Direktion des Innern des Kantons Zug den Stadtrat von Zug, das Baugesuch der X. _____ AG für den Neubau eines Mehrfamilienhauses mit Autoeinstellhalle auf dem Grundstück Nr. 3007 zu bewilligen. Unter dem Titel "Ausgangslage" wurde ausgeführt, das Baudepartement der Stadt Zug habe dem Kantonsforstamt die Projektunterlagen der Arealüberbauung Hänibüel/Obere Roostmatt zugestellt. Dabei sei festgehalten worden, dass die Erschliessungsstrasse in etwa dem am 19. November 2002 bewilligten Baugesuch entspreche. Die Garageneinfahrt unterschreite den gesetzlichen Waldabstand um 4.5 m. Das Forstamt habe dem Baudepartement mit Schreiben vom 6. September 2006 mitgeteilt, das Projekt könne aus forstrechtlicher Sicht bewilligt werden. Sowohl die Parkplätze wie auch die Garageneinfahrt würden innerhalb des Waldabstands liegen. Eine Ausnahme könne nur gewährt werden, wenn sonst im Einzelfall eine offensichtlich unzweckmässige Lösung oder eine unbillige Härte entstehen würde. Ob eine Zustimmung erteilt werden könne, hänge von der Begründung der erforderlichen Waldabstandsunterschreitung ab. Wie die Direktion des Innern weiter darlegt, habe der Rechtsvertreter der Baugesuchstellerin am 19. März 2007 im Gesuch um Unterschreitung des Waldabstands zusammengefasst erklärt, dass das bestehende Terrain in umfangreichem Mass umgewälzt werden müsste, wenn der Waldabstand eingehalten werden müsste. Es müssten höhere Stützmauern auf die Flucht der südlichen Fassade zurückversetzt werden und das Dach der Garageneinfahrt könnte nicht begrünt werden, was zu einer unzweckmässigen Lösung führen würde. Die Direktion des Innern zog dazu in Erwägung, wenn die Garageneinfahrt überdeckt werde, führe dies zu einer Unterschreitung des gesetzlichen Waldabstandes um 4.5 m. Wegen des steilen Geländes könne die Überdeckung jedoch begrünt

werden und der Bau von hohen Stützmauern auf der südlichen Fassade werde dadurch hinfällig. Dies führe zu einer unter landschaftsgestalterischen Aspekten günstigeren Lösung. Zudem werde Art. 16 Abs. 1 (recte Art. 17 Abs. 1) des Bundesgesetzes über den Wald vom 4. Oktober 1991 (WaG; SR 921.0) eingehalten, denn die geplante Baute beeinträchtige weder Erhaltung noch Pflege oder Nutzung des Waldes. Die Direktion des Innern sei deshalb der Meinung, dass bei Verzicht auf die Überdachung der Garageneinfahrt vor allem aus landschaftsschützerischer Sicht eine offensichtlich unzweckmässige Lösung entstehen würde.

Mit Beschluss vom 14. August 2007 erteilte der Stadtrat von Zug hierauf die Bewilligung für den Neubau der Arealüberbauten Hänibüel/Obere Roostmatt unter Auflagen und Bedingungen. Gleichzeitig wies er die dagegen erhobenen Einsprachen ab. Die Verfügung der Direktion des Innern wurde den Beteiligten am 20. August 2007 zusammen mit der Baubewilligung der Stadt Zug zugestellt.

B.

Gegen die Verfügung der Direktion des Innern vom 12. April 2007 gelangten die Ehegatten A._____, B._____, C._____ und D._____ mit Beschwerde ans kantonale Verwaltungsgericht und beantragten, die Ausnahmegewilligung sei zu verweigern. Dieselben Beteiligten forchten auch den Beschluss des Stadtrates an und beantragten dem Regierungsrat, diesen aufzuheben und die Baubewilligung zu verweigern.

Am 13. September 2007 überwies der Regierungsrat die Verwaltungsbeschwerde gegen den Stadtratsbeschluss dem Verwaltungsgericht zur Behandlung.

C.

Auch E._____ erhob gegen den Beschluss des Stadtrates vom 14. August 2007 und die Verfügung der Direktion des Innern vom 12. April 2007 Beschwerde.

Hierauf führte das Verwaltungsgericht des Kantons Zug am 23. April 2008 einen Augenschein durch. Mit Urteil vom 26. August 2008 hiess es die Beschwerden gut und hob sowohl die Baubewilligung des Stadtrates Zug als auch die Ausnahmegewilligung der Direktion des Innern auf. Es erachtete die Frage der Erschliessung als nicht geklärt: Aus seiner Sicht fehlt es an einer entsprechenden Bewilligung. Zudem gelangte das Verwaltungsgericht zum Schluss, die Ausnahmegewilligung zur Unterschreitung des Waldabstandes sei ungenügend begründet. Die Direktion des Innern sei von einer erheblich unrichtigen Feststellung des Sachverhalts ausgegangen, indem sie nur die Verletzung des Waldabstands durch die Garageneinfahrt geprüft habe. Weiter sah es gewisse Voraussetzungen für die Bewilligung der Arealbebauung als nicht erfüllt an.

D.

Gegen dieses Urteil gelangt die X._____ AG am 14. Oktober 2008 mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht. Sie stellt Antrag auf Aufhebung des angefochtenen Entscheids und auf Bestätigung der Bau- sowie der Ausnahmegewilligung. Eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung der Bewilligung für die Unterschreitung des Waldabstands sowie der ordentlichen Baubewilligung an das Verwaltungsgericht des Kantons Zug zurückzuweisen.

Die Ehegatten A._____, B._____ und C._____ sowie D._____ als private Beschwerdegegner 1 schliessen auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Den gleich lautenden Antrag stellt E._____ als privater Beschwerdegegner 2. Das Baudepartement der Stadt Zug beantragt namens und im Auftrag des Stadtrats, die Beschwerde gutzuheissen, das Urteil des Verwaltungsgerichts vollumfänglich aufzuheben und die Baubewilligung vom 14. August 2007 für die Arealbebauung zu bestätigen. Die kantonale Direktion des Innern nimmt materiell zu den Ausführungen der Beschwerde Stellung, verzichtet jedoch auf einen formellen Antrag. Demgegenüber beantragt das Verwaltungsgericht des Kantons Zug die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde.

In ihren Repliken zu den eingegangenen Stellungnahmen hält die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen und deren Begründung fest. Sie weist den Vorwurf der Beschwerdegegner 1, wonach es sich bei den von der Beschwerdeführerin vorgelegten neuen Beweise um unzulässige Noven handle, von sich. Das städtische Baudepartement und die kantonale Direktion des Innern verzichten ausdrücklich auf die Möglichkeit eines weiteren Schriftenwechsels, während sich das Verwaltungsgericht nicht mehr explizit geäussert hat. Die Beschwerdegegner 1 und der Beschwerdegegner 2 halten je duplizierend an ihren Rechtsbegehren fest.

Erwägungen:

1.

1.1 Beim angefochtenen Urteil handelt es sich um einen kantonal letztinstanzlichen Entscheide (Art. 90 BGG). Gestützt auf Art. 82 lit. a BGG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden gegen Entscheide in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts. Dieses Rechtsmittel steht auch auf dem

Gebiet des Raumplanungs- und Baurechts zur Verfügung. Das Bundesgerichtsgesetz enthält dazu keinen Ausschlussgrund. Gemäss Art. 34 Abs. 1 RPG in der Fassung nach Ziff. 64 des Anhangs zum Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG; SR 173.32; vgl. AS 2006 2261) gelten für die Rechtsmittel an die Bundesbehörden die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege (BGE 133 II 249 E. 1.2 S. 251).

1.2 Die Beschwerdeführerin als Bauherrin, welcher die Bewilligungen für ihr Projekt abgesprochen wurden, ist ohne Weiteres zur Beschwerde legitimiert (zur Legitimation gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG siehe BGE 133 II 249 E. 1.3.3 S. 253 f.). Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass, weshalb auf die Beschwerde unter Vorbehalt der rechtsgenügenden Begründung (dazu E. 1.3 und 1.4 hiernach) grundsätzlich einzutreten ist.

1.3 Nach Art. 42 Abs. 2 BGG ist in der Begründung in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt. Dies setzt voraus, dass sich der Beschwerdeführer wenigstens kurz mit den Erwägungen des angefochtenen Entscheids auseinandersetzt. Genügt die Beschwerdeschrift diesen Begründungsanforderungen nicht, so ist darauf nicht einzutreten. Zwar wendet das Bundesgericht das Recht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG); dies setzt aber voraus, dass auf die Beschwerde überhaupt eingetreten werden kann, diese also wenigstens die minimalen Begründungsanforderungen von Art. 42 Abs. 2 BGG erfüllt.

Strengere Anforderungen gelten, wenn die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich der willkürlichen Anwendung von kantonalem oder kommunalem Recht und Willkür bei der Sachverhaltsfeststellung - BGE 133 II 249 E. 1.4.3 S. 255) geltend gemacht wird. Dies prüft das Bundesgericht nicht von Amtes wegen, sondern nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). Für derartige Rügen gelten die gleichen Begründungsanforderungen, wie sie gestützt auf Art. 90 Abs. 1 lit. b OG für die staatsrechtliche Beschwerde gegolten haben (BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen). Die Beschwerdeschrift muss die wesentlichen Tatsachen und eine kurz gefasste Darlegung darüber enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte bzw. welche Rechtssätze inwiefern durch den angefochtenen Erlass oder Entscheid verletzt worden sind. Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen; auf rein appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid tritt es nicht ein. Wird eine Verletzung des Willkürverbots geltend gemacht, muss anhand der angefochtenen Subsumtion im Einzelnen dargelegt werden, inwiefern der Entscheid an einem qualifizierten und offensichtlichen

Mangel leidet (BGE 130 I 258 E. 1.3 S. 261 mit Hinweisen).

1.4 Das Bundesgericht legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG). Soweit die Beschwerdeführerin die vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen beanstandet und eine mangelhafte Sachverhaltsfeststellung für den Ausgang des Verfahrens entscheidend ist, kann sie nur geltend machen, die Feststellungen seien offensichtlich unrichtig oder beruhten auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG (Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG). Eine entsprechende Rüge ist substantiiert vorzubringen (E. 1.3 hiervor). Vorbehalten bleibt die Sachverhaltsberichtigung von Amtes wegen nach Art. 105 Abs. 2 BGG (vgl. BGE 133 II 249 E. 1.4.3 S. 254 f.).

1.5 Der rechtlich relevante Sachverhalt ergibt sich mit hinreichender Klarheit aus den Akten, weshalb auf den angebehrten Augenschein verzichtet werden kann.

2.

2.1 Vorab stellt sich die Beschwerdeführerin auf den Standpunkt, das Verwaltungsgericht habe in unzulässiger Weise den Streitgegenstand erweitert. Dieser habe lediglich die Verfügungen der Direktion des Innern vom 12. April 2007 und des Stadtrats vom 14. August 2007 umfasst. Das Verwaltungsgericht indessen habe sich eingehend mit den Bewilligungen vom 4. November 2002 und vom 19. November 2002 auseinandergesetzt, obwohl diese in formelle und materielle Rechtskraft erwachsen seien. Zudem habe es in Überschreitung des Ermessens eine eingehende Prüfung der Qualitätsmerkmale der umstrittenen Arealbebauung vorgenommen. Aufgrund dieser "Erweiterungen des Streitgegenstands" sei sie, die Beschwerdeführerin, gezwungen, neue Beweismittel ins Recht zu legen.

2.2 Gemäss Art. 99 Abs. 1 BGG dürfen neue Tatsachen und Beweismittel nur soweit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (im gleichen Sinne schon die Praxis zur staatsrechtlichen Beschwerde in BGE 128 I 354 E. 6c S. 357 mit Hinweisen). In der Beschwerde ist darzutun, inwiefern die erwähnte Voraussetzung für eine nachträgliche Einreichung von

Beweismitteln erfüllt sein soll (BGE 133 III 393 E. 3 S. 395). Die diesbezüglichen Behauptungen der Beschwerdeführerin gehen fehl: Die ursprüngliche Baubewilligung vom 19. November 2002 und die Zustimmung des Forstamts vom 4. November 2002 bilden die Ausgangslage für die Beurteilung der hängigen Rechtsfragen. Das Verwaltungsgericht durfte diese Bewilligungen beiziehen, um zu klären, was bis anhin bereits Verfahrensgegenstand war und welche Fragen im neuen Verfahren noch offen seien. Es hat diese Absicht denn auch deutlich kund getan, wie das Protokoll des Augenscheins vom 23. April 2008 zeigt: Der Referent des Verwaltungsgerichts hat unmissverständlich auf diese Problematik hingewiesen (S. 10 ff.). Er hat sich bei den Verantwortlichen erkundigt, was genau bewilligt worden sei (S. 12 unten) und welche Praxis der Stadtrat habe, wenn Bauvorhaben nur teilweise

erstellt würden. Auch die Zuständigkeit des Forstamts zur Erteilung der forstrechtlichen Ausnahmegewilligung wurde zur Diskussion gestellt (S. 17). In ihrer Vernehmlassung vom 23. Mai 2008 hat die Beschwerdeführerin nochmals zu diesen Fragen Stellung genommen. Folglich kann von echten Noven nicht die Rede sein. Die von der Beschwerdeführerin neu ins Recht gelegten Beweismittel sind entsprechend unbeachtlich.

Gleichzeitig ist die Rüge abzuweisen, wonach das Verwaltungsgericht zu Unrecht auf die Bewilligungen aus dem Jahr 2002 abgestellt habe. Wie gezeigt, bilden diese Verfügungen die Grundlage für die rechtliche Beurteilung des neuen Bauvorhabens. Selbstredend ist vor Erteilung einer Baubewilligung zu prüfen, was überhaupt noch bewilligt werden muss und wofür bereits eine rechtskräftige Bewilligung vorliegt, zumal in den früheren Schriftstücken zur umstrittenen Zufahrtsstrasse ausdrücklich von einer Etappierung die Rede ist (dazu E. 5 hiernach). Das Vorgehen des Verwaltungsgerichts ist rechters. Soweit die Beschwerdeführerin in dieser Hinsicht neue Beweismittel ins Recht legt, ist sie nicht zu hören.

Wie zu zeigen sein wird (E. 6 hiernach), hat das Verwaltungsgericht sein Ermessen bei der Prüfung der übrigen baurechtlichen Fragen nicht überschritten, weshalb auch diesbezüglich kein Anlass zur Einreichung neuer Beweismittel bestand.

3.

Sodann bestreitet die Beschwerdeführerin die Legitimation der heutigen Beschwerdegegner zur Beschwerdeführung im kantonalen Verfahren. Hierzu erübrigen sich eingehende Erwägungen. Das Verwaltungsgericht hat in seinem Urteil in E. 2a - c treffend und detailliert dargetan, weshalb sämtliche Beschwerdegegner, welche grösstenteils unmittelbare Nachbarn des umstrittenen Bauprojekts sind, die Legitimationsvoraussetzungen erfüllen. Gemäss Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG gewährleistet das kantonale Recht gegen Verfügungen betreffend die Raumplanung (z.B. Baubewilligungen gemäss Art. 22 RPG) die Legitimation mindestens im gleichen Umfang wie für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Ferner schreibt Art. 111 BGG in Fortführung von Art. 98a OG die Einheit des Verfahrens vor: Wer zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist, muss sich am Verfahren vor allen kantonalen Vorinstanzen als Partei beteiligen können (Art. 111 Abs. 1 BGG); die unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts muss grundsätzlich mindestens die Rügen nach den Artikeln 95-98 BGG prüfen können (Abs. 3). Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, dass die kantonalen Behörden die Rechtsmittelbefugnis nicht enger fassen dürfen, als dies für die

Beschwerde an das Bundesgericht vorgesehen ist. Zur Beurteilung, ob das Verwaltungsgericht die heutigen Beschwerdegegner zum Verfahren zulassen durfte, ist im vorliegenden Fall die Beschwerdeberechtigung nach den Grundsätzen von Art. 89 Abs. 1 BGG, welche mit denjenigen des bisherigen Art. 103 lit. a OG übereinstimmen, zu prüfen (vgl. Urteil 1C_133/2008 des Bundesgerichts vom 6. Juni 2008 E. 2.1). Die diesbezüglichen Ausführungen des Verwaltungsgerichts stehen in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (dazu etwa BGE 133 II 249 E. 1.3.1 S. 252; 120 Ib 379 E. 4c und d S. 387 f.) und sind nicht zu beanstanden. Es kann darauf verwiesen werden.

4.

4.1 Die Beschwerdeführerin macht zahlreiche Verletzungen des rechtlichen Gehörs geltend. Dazu ist in genereller Weise festzuhalten, dass eine andere rechtliche Würdigung durch das Verwaltungsgericht nicht bedeutet, dass diese das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin verletzt hätte. Die Vorinstanz war nicht verpflichtet, der Auffassung der Beschwerdeführerin zu folgen. Eine davon abweichende Meinung hat nicht automatisch eine Verletzung von Art. 29 Abs. 2 BV zur Folge. Der angefochtene Entscheid ist detailliert begründet und setzt sich mit den massgeblichen Rechtsfragen eingehend auseinander. Der Begründungspflicht hat das Verwaltungsgericht jedenfalls Genüge getan (dazu statt vieler BGE 133 I 270 E. 34.1 S. 277). Nachfolgend ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Vorinstanz den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV nachgekommen ist.

4.2 Nicht zu hören ist die Beschwerdeführerin mit der durch nichts belegten Behauptung, das angefochtene Urteil stelle keinen Entscheid im Sinne von Art. 112 Abs. 1 BGG dar, weil es mehr als mangelhaft begründet sei und nicht konsequent auf die angewandten Gesetzesbegriffe verweise. Dieser Vorwurf stösst ins Leere: Auf 28 Seiten legt das Verwaltungsgericht in nachvollziehbarer, sorgfältiger Begründung dar, weshalb das Projekt der Beschwerdeführerin seiner Meinung nach nicht bewilligungsfähig ist. Es besteht kein Grund, eine Rückweisung nach Art. 112 Abs. 3 BGG in Betracht zu ziehen.

4.3 Zudem vermischt die Beschwerdeführerin mehrfach Sachverhalts- und Rechtsfragen in unzulässiger Weise. Gelangt das Verwaltungsgericht bei der Prüfung der rechtlichen Grundlagen zu einem anderen Resultat als die Beschwerdeführerin, stellt dies keine offensichtlich falsche Sachverhaltsfeststellung dar. Auch darauf ist im Zusammenhang mit den einzelnen Rügen nochmals einzugehen.

4.4 Insgesamt fällt auf, dass die Beschwerdeführerin in ihren Eingaben über weite Teile appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid übt, ohne die von ihr behaupteten falschen Sachverhaltsfeststellungen oder willkürlichen Anwendungen kantonalen und kommunalen Rechts rechtsgenügend zu begründen. Auf solche Ausführungen ist nicht einzutreten.

5.

In einem ersten Schritt hat das Verwaltungsgericht die Zufahrt zur Bauparzelle im Waldabstand auf ihre rechtliche Zulässigkeit hin geprüft. Dazu geht es zunächst näher auf die tatsächliche und rechtliche Ausgangslage ein.

5.1

5.1.1 Nach einer einleitenden Erwägung zu den allgemeinen Erschliessungsvoraussetzungen eines Baugrundstücks hält es fest, Ausgangspunkt für das Baubewilligungsverfahren der Erschliessungsstrasse zum Grundstück Nr. 3007 sei das Baugesuch vom 13. September 2002 gewesen. In diesem Gesuch werde das Vorhaben mit "Erschliessungsstrasse zu GS 3007" bezeichnet. Dem Bauprojekt sei ein Situationsplan 1:200 "Erschliessung GBP 3007, 1. Etappe" beigelegt gewesen, aus dem sich ergebe, dass nur die 1. Etappe auf einer Länge von ca. 60 m realisiert werden sollte, während man die 2. Etappe mit "später" bezeichnet habe. Am 19. November 2002 habe der Stadtrat von Zug die Baubewilligung für die 1. Etappe der Grundstückszufahrt erteilt. In den Erwägungen halte der Stadtrat in Ziff. B.1. fest, dass die Stadt Zug weder die Kehrrichtentsorgung noch die Schneeräumung auf dieser Strasse ausführen werde. Die Strasse sei mit einem Gefälle von 17 % zu steil für die öffentlichen Dienste. Ausserdem würde die Stadt einen Wendeplatz für 10 m Lastwagen benötigen.

5.1.2 Weiter hält das Verwaltungsgericht fest, der damalige Eigentümer habe die Zufahrt im Februar/März 2003 erstellt. Die Bauabnahme am 18. März 2003 habe ergeben, dass die 1. Etappe nicht in voller Länge und ohne Deckbelag erstellt worden sei. Am 10. März 2003 hätten die damaligen Eigentümer des Grundstücks Nr. 3007 mit der Einwohnergemeinde Zug einen Dienstbarkeitsvertrag abgeschlossen, mit dem sich die Eigentümer verpflichtet hätten, der Stadt Zug als Eigentümerin des Fridbachwaldes (Grundstück Nr. 3003) ein unbefristetes Benützungsrecht auf der in einem beigelegten Situationsplan schwarz schraffiert und mit grüner Farbe unterlegten Fläche einzuräumen. Unter Ziff. 5 sei weiter vereinbart worden, die Einräumung dieser Dienstbarkeit sei Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Baubewilligung Nr. 11'151 vom 19. November 2002 (Grundstückszufahrt zu GS 3007, Obere Roostmatt, 1. Etappe - Ausnahmbewilligung für die Unterschreitung des gesetzlichen Waldabstandes). Der beigelegte Situationsplan weise insofern einen erheblichen Fehler auf, als er die ganze schraffierte Fläche als vom Baudepartement der Stadt Zug am 19. November 2002 bewilligte Strasse bezeichne, was offensichtlich nicht zutreffe. In dieser Baubewilligung sei ausdrücklich nur die 1. Etappe bewilligt worden, welche zudem nicht in voller Länge und auch nicht der Baubewilligung entsprechend erstellt worden sei. Gestützt auf die Baubewilligung vom 19. November 2002 könne die 1. Etappe heute auch nicht mehr fertig gestellt werden, denn rechtskräftige Entscheide über Baugesuche seien nur während zwei Jahren gültig. Das Verwaltungsgericht verweist dazu auf § 30 der Vollziehungsverordnung zum Planungs- und Baugesetz vom 16. November 1999 (V PBG/ZH; BGS 721.111). Auf schriftliches Gesuch hin könne die zuständige Gemeindebehörde die Geltungsdauer des Entscheides um jeweils ein Jahr verlängern. Weder aus den Rechtsschriften noch aus den Akten ergebe sich, dass eine solche Verlängerung je eingeholt worden wäre. Für die Fertigstellung der 1. Etappe bedürfe es darum eines neuen Baugesuchs, ebenso für die 2. Etappe, welche bis anhin noch gar nie bewilligt worden sei. Aus dem fehlerhaften Anhang zu einem privatrechtlichen Dienstbarkeitsvertrag könne jedenfalls keine öffentlich-rechtliche Baubewilligung für die Erschliessung abgeleitet werden.

5.1.3 Weiter zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung, die forstrechtliche Zustimmung vom 4.

November 2002 sei allenfalls nichtig, da für die Ausnahmegewilligung zur Unterschreitung des Waldabstands die Zustimmung der Direktion des Innern erforderlich sei, nicht diejenige des Forstamts. Es lässt in der Folge aber offen, ob unter dem Aspekt von Treu und Glauben für das bereits teilweise erstellte Teilstück doch eine gültige Ausnahmegewilligung vorliege oder nicht, da ohnehin ein neues Gesuch für die Erschliessung des vorliegenden Bauvorhabens eingereicht werden müsse.

5.1.4 Schliesslich zeigt das Verwaltungsgericht auf, dass die Ausnahmegewilligung der Direktion des Innern zur Unterschreitung des Waldabstands einerseits unvollständig ist, da nicht sämtliche baulichen Vorkehren im Waldabstand beurteilt worden seien. Zudem setze sich die Verfügung nicht hinreichend mit den Voraussetzungen einer Ausnahmegewilligung auseinander.

5.2

5.2.1 Die Beschwerdeführerin wirft dem Verwaltungsgericht vorab eine offensichtlich falsche Sachverhaltsfeststellung, einen Verstoß gegen Art. 22 und Art. 19 RPG sowie eine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor. Sie stellt zunächst in Abrede, dass ihr Grundstück nicht hinreichend erschlossen sei. Dieses grenze unmittelbar an die "Obere Roostmatt", wie sich aus dem Grundbuchplan ergebe. Die "Obere Roostmatt" sei im Anhang I zum Strassenreglement der Stadt Zug vom 1. Februar 2000 als öffentliche Zufahrtsstrasse aufgeführt. Gemäss § 5 des städtischen Strassenreglements dienen Zufahrtsstrassen der Erschliessung von einzelnen Überbauungen sowie Teilen von Quartieren. Damit sei ohne Weiteres erstellt, dass ihr Grundstück hinreichend erschlossen sei. Die Baugewilligung aus dem Jahre 2002 sei nicht Gegenstand des jetzigen Verfahrens. Sofern sich die Vorinstanz damit befasse, urteile sie über zwei rechtskräftige Bewilligungen und überschreite damit ihre Kognition. Weiter beruft sich die Beschwerdeführerin auf den 2003 abgeschlossenen Dienstbarkeitsvertrag mit der Stadt Zug. Es handle sich dabei um einen verwaltungsrechtlichen Vertrag, weshalb sie auf die Skizze im Anhang habe vertrauen dürfen. Zudem habe die Direktion des Innern in ihren

beiden Vernehmlassungen vom 8. November 2007 im kantonalen Verfahren bestätigt, dass die Ausnahmegewilligung für beide Etappen und zu Recht erteilt worden sei. Sinngemäss macht die Beschwerdeführerin geltend, damit sei die nach Auffassung der Vorinstanz allenfalls nichtige Verfügung des Forstamts nachträglich von der zuständigen Direktion sozusagen geheilt worden. Das gleiche Argument bringt sie in Bezug auf die Ausnahmegewilligung vom 12. April 2007 vor: Mit ihren Vernehmlassungen vor Verwaltungsgericht habe die Direktion des Innern bestätigt, dass eine Ausnahmegewilligung für sämtliche baulichen Vorkehren innerhalb des Waldabstands erteilt werden könne. Das Verwaltungsgericht habe zu Unrecht nur auf die eine Vernehmlassung der Direktion des Innern abgestellt und ausser Acht gelassen, dass die Direktion im anderen Schriftstück gleichen Datums ihre Zustimmung zur Waldabstandsunterschreitung gegeben habe.

5.3

5.3.1 Land ist erschlossen, wenn unter anderem eine für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht (Art. 19 Abs. 1 RPG). Für den Wohnungsbau präzisiert Art. 4 WEG den Begriff der Erschliessung. In Art. 5 WEG wird die Erschliessungspflicht geregelt. Diese Bestimmungen ergänzen die allgemeinen Erschliessungsvorschriften gemäss Art. 19 RPG für den Bereich des Wohnungsbaus. Die Erschliessungsanforderungen sind in diesen Vorschriften mit unbestimmten Rechtsbegriffen umschrieben, die nach dem Sinn und Zweck der Bestimmungen und deren Stellung im Gesetz und im Rechtssystem auszulegen sind. Die einzelnen Anforderungen ergeben sich im Detail hauptsächlich erst aus dem kantonalen Recht und der kantonalen Gerichts- und Verwaltungspraxis, die sich am bundesrechtlichen Rahmen zu orientieren haben. Das entsprechende kantonale Recht kann insbesondere das Ausmass der Erschliessungsanlagen und die Anforderungen an die genügende Zugänglichkeit in abstrakter Weise festlegen. Hingegen bleibt es den Kantonen verwehrt, im Rahmen der Konkretisierung der Erschliessungsanforderungen den durch Art. 19 RPG und die Spezialgesetzgebung gezogenen bundesrechtlichen Rahmen zu überschreiten. Kantonales Recht, das Anforderungen stellt, die über eine

Konkretisierung hinausgehen, kann indessen nach Massgabe von Art. 22 Abs. 3 RPG zulässig sein (Urteil 1C_376/2007 des Bundesgerichts vom 31. März 2008 E. 4.1; BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N. 13 und 19 zu Art. 19 mit zahlreichen Hinweisen).

Hinter dem Erschliessungserfordernis der Zufahrt stehen vorab verkehrs-, gesundheits- und feuerpolizeiliche Überlegungen. Hinreichende Zufahrt besteht, wenn die Zugänglichkeit sowohl für die Benützer der Bauten als auch für Fahrzeuge der öffentlichen Dienste (Feuerwehr, Krankenwagen, Kehrtrabfuhr, Elektrizitäts- und Wasserwerke etc.) gewährleistet ist. Die Zufahrten sollen verkehrssicher sein und haben sich nach den zonengerechten Baumöglichkeiten jener Flächen zu richten, die sie erschliessen sollen.

5.3.2 Mit Blick auf diese Ausführungen ist es nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz zum

Schluss gekommen ist, bis heute sei das Baugrundstück noch nicht erschlossen. Wohl erfolgt die Zufahrt über die "Obere Roostmatt", die Feinerschliessung ist aber noch nicht vorhanden. Dies zeigt auch ein Blick in die Baubewilligung vom 19. November 2002. Dort wird in den Erwägungen in lit. B Ziff. 1 festgehalten, dass die Stadt Zug weder die Kehrrichtentsorgung noch die Schneeräumung auf dieser privaten Zufahrt ausführen werde. Die Strasse sei mit einem Gefälle von 17 % zu steil für die öffentlichen Dienste. Ausserdem würde die Stadt einen Wendeplatz für 10 m-Lastwagen benötigen. Unbestritten ist denn auch, dass von der ursprünglich etappierten Hauszufahrt erst die 1. Etappe teilweise erstellt und keine fertige Strasse zum Baugrundstück vorhanden ist. Offen ist indessen, ob bereits für die gesamte Zufahrt eine rechtmässige Bewilligung besteht oder ob eine solche zuerst noch eingeholt werden muss. Weitere Erwägungen zum Erschliessungsstandard von GS Nr. 3007 erübrigen sich unter Hinweis auf den angefochtenen Entscheid.

5.3.3 Unbegründet sind die Vorwürfe, wonach das Verwaltungsgericht den Sachverhalt in Bezug auf die Baubewilligung vom 19. November 2002 falsch festgestellt haben soll. Die Erwägungen des Verwaltungsgerichts werden durch die Akten vollumfänglich gestützt. Die damalige Baubewilligung wurde ausdrücklich für das Bauvorhaben "Grundstückszufahrt zu GS N. 3007, Obere Roostmatt, 1. Etappe" erteilt. Der Baubeschrieb unter Ziff. 1 der Baubewilligung lautet:

"Das Grundstück (GS) Nr. 3007 soll durch eine 3 m breite Zufahrt ab der Strasse Obere Roostmatt, nördlich angrenzend an den Waldrand des Fridbachs und südlich von GS Nr. 2923, erschlossen werden. In einer 1. Etappe soll nur das Teilstück entlang des GS Nr. 2923 erstellt werden. In der 2. Etappe soll die Zufahrt noch in das GS Nr. 3007 weitergeführt und mit einem Wendeplatz erstellt werden".

Die baurechtliche Bewilligung wurde sodann "für die Grundstückszufahrt, 1. Etappe" nach den eingereichten Unterlagen mit diversen Auflagen und Bedingungen erteilt. Die "forstamtliche Bewilligung" vom 4. November 2002, welche vom Kantonsförster erteilt wurde, bezieht sich sodann ebenfalls auf das Baugesuch Nr. 11'151, welches ausdrücklich die 1. Etappe des Strassenbaus betraf. Der zur Baubewilligung gehörende, im Baugesuchverfahren eingereichte Situationsplan 1:200 vom 9. August 2002 unterstreicht, dass damals erst die 1. Etappe zur Diskussion stand. Zur bereits eingezeichneten 2. Etappe wurde der Vermerk "später" angebracht. Insgesamt überzeugen die Ausführungen der Beschwerdeführerin, soweit sie den Begründungsanforderungen überhaupt genügen, nicht. Sie legt nicht dar, inwiefern die vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen zum Inhalt der früheren Baubewilligung offensichtlich unrichtig sein sollen.

5.3.4 Nicht ersetzt werden kann die fehlende Baubewilligung für die 2. Etappe durch den Dienstbarkeitsvertrag vom März 2003. Dieser erfüllt schon die formellen Voraussetzungen einer Baubewilligung nicht, da kein Publikationsverfahren durchgeführt und damit auch der Drittrechtsschutz nicht gewahrt wurde. Im diesem Bereich besteht kein Spielraum für vertragliche Absprachen. Auf den Vertrauensschutz kann sich die Beschwerdeführerin darum nicht berufen. Auch in diesem Punkt kann auf die zutreffenden Ausführungen im angefochtenen Urteil verwiesen werden.

5.3.5 Was die Zuständigkeit des Forstamts zur Erteilung der Ausnahmbewilligung anbelangt, wird auch von der Direktion des Innern in ihrer Vernehmlassung im bundesgerichtlichen Verfahren vom 18. November 2008 ausgeführt, dass das Amt weder für die Bewilligung von Bauten und Anlagen im Wald noch für die Zustimmung zur Waldabstandsunterschreitung über Entscheidkompetenz verfügt. § 6 des Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 (PBG/ZG; BGS 721.11) und § 6 Abs. 1 sowie § 29 lit. c des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald vom 17. Dezember 1998 (EG WaG/ZG; BGS 931.1) sind denn auch unmissverständlich: Die Direktion des Innern ist allein zuständig für im Wald gelegene forstliche Bauten und Anlagen und erfüllt im Wald die baupolizeilichen Aufgaben; davon ausgenommen ist der forstliche Wasserbau (§ 6 Abs. 1 PBG/ZG). Die Zustimmung der Direktion des Innern ist erforderlich für Ausnahmbewilligungen für nichtforstliche Kleinbauten oder -anlagen im Wald (Abs. 2 lit. a), für Ausnahmbewilligungen zur Unterschreitung des Waldabstandes (Abs. 2 lit. b) und für den forstlichen Wasserbau (Abs. 2 lit. c). Daran ändert nichts, dass das Kantonsforstamt als Fachstelle verwaltungsintern solche Gesuche prüft. Abschliessende Entscheidinstanz ist das Departement. Insofern ist dem Verwaltungsgericht kein Vorwurf der falschen Sachverhaltsfeststellung zu machen. Ob die Zustimmung des Kantonsforstamts vom 4. November 2002 damit nichtig ist, kann dahingestellt bleiben, weil auch das Verwaltungsgericht diese Frage offen gelassen hat. Der Mangel wurde jedenfalls nicht im vorinstanzlichen Verfahren durch die Vernehmlassung der Direktion des Innern geheilt. Für eine solche Argumentation fehlt die Rechtsgrundlage. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs durch das Verwaltungsgericht ist denn auch in diesem Zusammenhang zu verneinen.

5.3.6 Als zutreffend erweist sich auch die Feststellung des Verwaltungsgerichts, wonach der asphaltierte Wendeplatz, die Treppe auf der östlichen Seite des Bauvorhabens, die überdeckte Garageneinfahrt und die Zufahrtsstrasse den Waldabstand unterschreiten. Die Direktion des Innern hat bei ihrer Ausnahmbewilligung zur Waldabstandsunterschreitung im jetzigen Verfahren zwar lediglich die überdeckte Garageneinfahrt erwähnt. Sie hat dabei aber auf den dem Baugesuch

beiliegenden Umgebungsplan 1:100 vom 25. Januar 2007/19. März 2007 abgestellt, in welchem die 2. Etappe der Zufahrt als bereits bewilligt eingezeichnet war. Dass dies nicht der Rechtswirklichkeit entspricht, wurde dargetan. Gleiches gilt für den Wendeplatz. Die Treppe scheint übersehen worden zu sein, ist aber im Umgebungsplan ebenfalls klar innerhalb der Waldabstandslinie eingezeichnet. Dem Verwaltungsgericht ist deswegen darin zuzustimmen, dass die Direktion des Innern bei ihrem Entscheid über die Ausnahmegewilligung von einem falschen Sachverhalt ausgegangen ist. Auch diesbezüglich gilt, dass dieser Mangel nicht im Nachhinein im gerichtlichen Vernehmlassungsverfahren behoben werden kann.

5.3.7 Mit Blick auf die Auslegung von § 30 V PBG/ZG wirft die Beschwerdeführerin dem Verwaltungsgericht Willkür vor. Die zitierte Norm besagt, dass rechtskräftige Entscheide über Bauermittlungs- und Baugesuche während zwei Jahren gültig sind (Abs. 1). Auf schriftliches Gesuch hin kann die zuständige Gemeindebehörde die Geltungsdauer des Entscheides um jeweils ein Jahr verlängern (Abs. 2). Der Gemeinderat kann Bewilligungen von Arealbebauungen, welche in der Regel drei Jahre seit Rechtskraft gültig sind, auf schriftliches Gesuch hin jeweils um höchstens zwei Jahre erstrecken (Abs. 3). Das Verwaltungsgericht hat auf diese Bestimmung Bezug genommen, weil mit dem Bau der 1. Etappe der Erschliessungsstrasse zwar begonnen, das Strassenstück aber nicht fertig erstellt worden sei. Es schliesst aus § 30 Abs. 1 V PBG/ZG, die Baubewilligung aus dem Jahr 2002 sei mittlerweile erloschen. Für die Fertigstellung der damals bewilligten Zufahrt bedürfe es der Einholung einer neuen Bewilligung. Schon im Situationsplan 1:200 vom 9. August 2002 war indes vermerkt, dass als erste Etappe nur die Fundationsschicht mit einer Grobplanie eingebaut werde. Mit Blick auf diesen Hinweis fragt sich, ob die Zufahrt nicht bewilligungskonform erstellt wurde. Die Frage kann aber offen bleiben, da sie für die Beurteilung der hier interessierenden Probleme nicht relevant ist. Massgeblich ist vorliegend, dass die 2. Etappe bis anhin nie rechtskräftig bewilligt wurde und damit die Erschliessung zum heutigen Bauvorhaben nicht sichergestellt ist. Willkürlich ist die Auslegung der zitierten Norm jedenfalls nicht. Aus dem Urteil 1P.609/1994 vom 15. Dezember 1994 (publ. in ZBI96/1995 S. 515) kann die Beschwerdeführerin nichts zu ihren Gunsten ableiten, da sich der damalige Sachverhalt nicht mit dem anhängigen Rechtsstreit vergleichen lässt.

5.4

5.4.1 Zu Recht hat das Verwaltungsgericht befunden, die Interessenabwägung bei Erteilung der Ausnahmegewilligung zur Waldabstandsunterschreitung sei in jedem Fall ungenügend gewesen. Nach Art. 17 Abs. 2 WaG schreiben die Kantone einen angemessenen Mindestabstand der Bauten und Anlagen vom Waldrand vor. Sie berücksichtigen dabei die Lage und die zu erwartende Höhe des Bestands. Damit soll dem Gebot von Art. 17 Abs. 1 WaG Rechnung getragen werden, dass Bauten und Anlagen in Waldesnähe nur zulässig sind, wenn sie die Erhaltung, Pflege und Nutzung des Waldes nicht beeinträchtigen, also keine negativen Auswirkungen auf die Erfüllung der Funktionen des jeweiligen Waldes im Sinne von Art. 1 Abs. 1 lit. c WaG zeitigen (PETER M. KELLER, Rechtliche Aspekte der neuen Waldgesetzgebung in: AJP 2/93 S. 150 lit. E). Art. 17 Abs. 2 WaG soll sicherstellen, dass die Erhaltung, Pflege und Nutzung des Waldes durch Bauten und Anlagen in Waldesnähe gemäss Abs. 1 dieser Bestimmung nicht beeinträchtigt werden. Die Zielsetzung liegt darin, den Wald vor natürlicher oder menschlicher Zerstörung zu bewahren. Zudem soll der Waldabstand eine zweckmässige Bewirtschaftung und Erschliessung des Waldes ermöglichen, den Wald vor Feuer schützen, sowie dem hohen

ökologischen Wert des Waldrands Rechnung tragen (BBI 1988 III 198; DIETER HÜNERWADEL, Stand und Entwicklung der kantonalen Regelung des Bauabstandes gegenüber Wald, in ZBI 78/1977 S. 337). Waldränder sind sowohl wegen ihres landschaftlichen, biologischen und ästhetischen Wertes als auch angesichts ihrer vermehrten Gefährdung besonders zu schützen. Zu erhalten ist nicht allein die Quantität, sondern auch die Qualität des Waldes. Der Waldrand ist für die Qualität des Waldes wesentlich (BGE 113 Ib 403 E. 4c/aa S. 409). Angemessen ist der Mindestabstand der Bauten und Anlagen vom Waldrand, wenn er den Schutz dieser im öffentlichen Interesse liegenden Zwecke gewährleistet, welche durch eine zu enge Nachbarschaft von Bauten und Anlagen zum Wald beeinträchtigt wären (BGE 135 II 30, nicht publ. E. 2.4; Urteil des Bundesgerichts 1A.293/2000 vom 10. April 2001 E. 2b und 2c).

5.4.2 § 12 PBG/ZG sieht auf kantonaler Ebene einen Mindestwaldabstand von 12 m vor, während die kommunale Bauordnung der Stadt Zug vom 30. August 1994 (BO) noch strenger ist und in § 28 einen Abstand von 15 m festlegt. Nichtforstlichen Kleinbauten und -anlagen wird im Übrigen gemäss § 6 Abs. 1 EG WaG/ZG nur zugestimmt, wenn ein öffentliches Interesse daran besteht und sie sowohl bei der Errichtung als auch bei der Benützung mit dem Wald als naturnahe Lebensgemeinschaft vereinbar sind.

5.4.3 Das Verwaltungsgericht hat richtig festgestellt, dass der Verfügung der Direktion des Innern ein erheblich unrichtiger und ungenügend festgestellter Sachverhalt zugrunde liegt. Die Direktion hat verkannt, dass neben der Garagenüberdeckung die komplette Zufahrtsstrasse (zumindest die 2. Etappe) und der grosse asphaltierte Wendeplatz im Waldabstand liegen, dafür aber noch keine

Bewilligung vorliegt. Letzterer ragt bis auf 2 m an den Waldrand heran. Hinzu kommt die Treppe am östlichen Ende des Bauprojekts, welche sich ebenfalls im Waldabstand befindet. Hätte die Direktion für den ganzen Bereich der geplanten Zufahrt eine Ausnahmegewilligung zur Unterschreitung des Waldabstands erteilen wollen, hätte sie sich nach Auffassung des Verwaltungsgerichts intensiv mit der Frage befassen müssen, ob es sich im vorliegenden Fall um eine reine Privatzufahrt zu einem Mehrfamilienhaus mit sieben Wohneinheiten und 16 Parkplätzen oder zumindest teilweise um eine Erschliessungsstrasse im forstrechtlichen Sinn handle. In Würdigung der Tatsache, dass die Zufahrtsstrasse nur alle sieben bis acht Jahre für forstrechtliche Aufgaben benötigt werde und dass darauf täglich mit wohl mehr als 30 Fahrten zum privaten Wohnhaus zu rechnen sei, gelange man ohne Weiteres zum Schluss, dass die Zufahrt in weitaus überwiegendem Mass als privatrechtliche, nicht als forstrechtliche Erschliessungsstrasse diene.

Dazu nennt die Vorinstanz weitgehend die in E. 5.4.1 wiedergegebenen Zitate aus Lehre und Rechtsprechung und ergänzt diese um den Hinweis auf die baupolizeiliche Komponente: Der Waldabstand solle Bauten und Anlagen vor den Gefahren des Waldes wie umstürzende Bäume, Brände, Schatten und Feuchtigkeit schützen. Mit all diesen Fragen hat sich die Ausnahmegewilligung der Direktion des Innern nach Meinung des Verwaltungsgerichts nicht in ausreichendem Mass auseinandergesetzt, indem sie sich nur auf die Garageneinfahrt konzentriert habe. Die Verfügung beachte auch nicht, dass zwischen der Überdeckung der Einfahrt und dem Wald kein intakter Grüngürtel bestehe, sondern dass dieser Bereich durch eine Treppe unterbrochen werde. Die angefochtene Verfügung sei daher aus verschiedenen Gründen aufzuheben, was zur Folge habe, dass auch die Baubewilligung als Ganzes aufgehoben werden müsse.

5.4.4 In der Tat ist die Begründung in der Verfügung vom 12. April 2007 dürftig: Die Direktion zieht lediglich in Erwägung, dass die Garageneinfahrtüberdeckung zu einer Unterschreitung des gesetzlichen Waldabstands um 4.5 m führe. Wegen des steilen Terrains könne die Überdeckung jedoch begründet werden, und der Bau von hohen Stützmauern auf der Flucht der südlichen Fassade sei dadurch nicht erforderlich. Dies führe zu einer landschaftsgestalterisch günstigeren Lösung. Zudem werde Art. 16 Abs. 1 WaG (recte Art. 17 Abs. 1 WaG) eingehalten, denn die in Waldesnähe geplante Baute beeinträchtige weder Erhaltung noch Pflege und Nutzung des Waldes. Bei Verzicht auf die Überdeckung würde vor allem aus landschaftsschützerischer Sicht eine unzweckmässige Lösung entstehen. Damit wird jedoch dem Schutzgedanken des Waldes nicht genügend Rechnung getragen. In erster Linie scheinen die möglichst einfache Realisierung des Bauvorhabens und die Einpassung der Garage in die Landschaft Priorität zu haben. Eine umfassende Interessenabwägung fand nicht statt.

5.4.5 Zwar hat das Forstamt die Zufahrtsstrasse im Jahr 2002 nicht nur als private Erschliessungsstrasse, sondern auch als Waldstrasse qualifiziert. Deshalb müsse sie den minimalen Waldabstand von 12 m nicht einhalten. Selbst wenn die Direktion des Innern denselben Standpunkt vertreten würde, kann dies nicht für die Garagenüberdachung und die Treppe gelten. Diesbezüglich sind insbesondere die Bedenken des Verwaltungsgerichts zum Charakter der Erschliessungsstrasse gerechtfertigt, dürfte diese doch weit überwiegend der privaten Zufahrt dienen und nur sekundär zur Waldbewirtschaftung benützt werden.

5.4.6 Die Beschwerdeführerin dringt darum mit ihren Rügen auch in diesem Punkt nicht durch, soweit sie überhaupt rechtsgenügend begründet sind. Dem Verwaltungsgericht ist keine Rechtsverletzung vorzuwerfen.

5.5 Insgesamt kann in einem ersten Zwischenresultat festgehalten werden, dass die Erschliessung zum Bauvorhaben aufgrund der rechtlichen Ausgangslage ungenügend ist. Bewilligt ist bis anhin höchstens die 1. Etappe der Zufahrt. Das Verwaltungsgericht hat die Verfügung der Direktion des Innern vom 12. April 2007 zu Recht aufgehoben, da sie auf einem unzutreffenden Sachverhalt beruht und eine umfassende Interessenabwägung nach Art. 17 WaG vermissen lässt.

6.

6.1 Das Verwaltungsgericht hat das gesamte Bauvorhaben als nicht bewilligungsfähig erachtet, weil der Kubus zu wenig Rücksicht auf das Landschaftsbild und die Quartierstruktur nehme und über deutlich zu wenig zusammenhängende Freiflächen für eine standortgerechte Bepflanzung und ansprechend gestaltete Spielplätze verfüge. Die Grundstücksfläche sei überbelegt. Dies erkläre sich daraus, dass wegen der Bauhöhenbeschränkung das Gebäude vermehrt horizontal entwickelt worden sei. Die übrigen Anforderungen an eine Arealbebauung wären auch aus Sicht des Verwaltungsgerichts erfüllt.

6.2 Die Beschwerdeführerin wirft dem Verwaltungsgericht eine willkürliche Überschreitung seiner Kognition vor. Des Weiteren macht sie u.a. die offensichtlich falsche Feststellung des Sachverhalts geltend sowie eine willkürliche Anwendung kommunalen Rechts.

6.3 Vorab ist zur Frage der Kognition festzuhalten, dass das Verwaltungsgericht keine Ermessensüberschreitung begangen hat. Gemäss § 63 Abs. 3 des kantonalen Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (VRG/ZG; BGS 162.1) kann das Verwaltungsgericht ausnahmsweise auch die unrichtige Handhabung des Ermessens überprüfen. Im Regelfall kommt diese umfassende Kognition dem Regierungsrat zu (§ 42 VRG/ZG). Aus diesem Grund beschränkt sich denn auch die Überprüfungsbefugnis des Verwaltungsgerichts auf Rechtsverletzungen, wenn es einen Rechtsmittelentscheid des Regierungsrats zu beurteilen hat (§ 63 Abs. 3 VRG i.V.m. § 61 Abs. 1 Ziff. 2 VRG). Beschwerden gegen Entscheide des Gemeinderats über Baugesuche und Baueinsprachen sind als Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu behandeln, wenn in derselben Sache ein kantonaler Entscheid vom Verwaltungsgericht zu beurteilen ist (§ 67 Abs. 2 lit. b PBG/ZG). Die Beschwerdeführerin legt selber dar, dass die Baubewilligung im vorliegenden Fall gestützt auf die soeben zitierte Norm nicht vom Regierungsrat überprüft, sondern direkt dem Verwaltungsgericht überwiesen worden ist. Da gleichzeitig die Ausnahmbewilligung der Direktion des Innern angefochten war, war dieses Vorgehen

angezeigt. Wenn aber bei der freiwilligen Überweisung einer Beschwerde vom Regierungsrat an das Verwaltungsgericht die Kognition des ersteren ans Gericht übergeht (so § 63 Abs. 3 VRG/ZG i.V.m. § 61 Abs. 2 VRG/ZG), muss dies erst recht im Falle der gesetzlich vorgesehenen Überweisung gelten. Insofern ist es nicht willkürlich, wenn das Verwaltungsgericht frei geprüft hat, ob das Bauvorhaben den gesetzlichen Vorgaben entspricht.

6.4 Nicht einzutreten ist auf den Einwand der Beschwerdeführerin, § 67 Abs. 2 lit. b PGB/ZG verletze die Rechtsweggarantie, weil keine verwaltungsinterne Überprüfung des Bauvorhabens durch den Regierungsrat stattgefunden habe, zumal die Beschwerdeführerin diese Rüge erstmals vor Bundesgericht erhebt und im kantonalen Verfahren keine derartigen Vorbehalte angebracht hat. Aber auch aus anderen Gründen ist nicht darauf einzutreten:

Nach Art. 86 Abs. 2 BGG setzen die Kantone als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts obere Gerichte ein, soweit nicht nach einem anderen Bundesgesetz Entscheide anderer richterlicher Behörden der Beschwerde an das Bundesgericht unterliegen. Einerseits verlangt die Rechtsweggarantie im Bereich des öffentlichen Rechts keinen doppelten kantonalen Instanzenzug (Basler Kommentar zum BGG, Basel 2008, ESTHER TOPHINKE, N. 16 zu Art. 86). Andererseits ist die diesbezügliche Anpassungsfrist nach Art. 130 Abs. 3 BGG erst am 1. Januar 2009 abgelaufen. Das angefochtene Urteil wurde am 26. August 2008 gefällt. Entsprechend Art. 132 Abs. 1 BGG ist auf den Zeitpunkt des Ergehens des angefochtenen Entscheids abzustellen (Urteil 2C_35/2009 des Bundesgerichts vom 13. Februar 2009 E. 1). Somit erübrigen sich weitere Erwägungen zu dieser Problematik.

6.5

6.5.1 Der Entscheid der Vorinstanz stützt sich in Bezug auf das eigentliche Bauvorhaben massgeblich auf kantonales und kommunales Recht. Insofern gelten auch hier die strengen Begründungsanforderungen von Art. 106 Abs. 2 BGG. Die Ausführungen der Beschwerdeführerin jedoch erschöpfen sich weitgehend in appellatorischer Kritik, ohne darzutun, inwiefern die Erwägungen der Vorinstanz schlechthin unhaltbar sein sollen:

Gemäss § 29 Abs. 1 PBG/ZG bestimmen Arealbebauungspläne die Bauweise für eine Fläche von mindestens 2'000 m² innerhalb der Bauzone. Sie sind dem Baubewilligungsverfahren unterworfen. Für Arealbebauungen gelten spezielle gemeindliche Bauvorschriften. Diese setzen voraus, dass Arealbebauungen Vorteile für das Siedlungsbild und die Umgebung erzielen (Abs. 2). In dem Sinne bestimmt § 53 der kommunalen BO, dass die Arealbebauung gegenüber der Einzelbauweise, der jeweiligen Zone entsprechend, in der Regel gewissen erhöhten Anforderungen zu genügen hat. Lit. a nennt eine besonders gute städtebauliche und architektonische Lösung für eine städtebauliche Einheit mit Rücksicht auf das jeweilige Landschaftsbild und die jeweilige Quartierstruktur. Der unbestimmte Rechtsbegriff der "Quartierstruktur" belässt der kantonalen Behörde einen gewissen Beurteilungsspielraum. Das Bundesgericht prüft die Auslegung und Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe bei kantonalem und kommunalem Recht nur auf Willkür. Die von der Vorinstanz vorgenommene Auslegung des Begriffs "Quartierstruktur" ist sachlich begründet und nachvollziehbar. Das Verwaltungsgericht hat eingehend dargetan, wie es das Referenzquartier abgegrenzt hat und warum es dabei auf die Zone W2

abgestellt hat. Einen Vergleich mit den Bauten westlich der Hofstrasse hat es abgelehnt, weil diese in der Wohnzone W3 liegen. Auch eine Bezugnahme auf die grossen Baukörper zwischen der Hof- und Meisenbergstrasse erachtet es als unsinnig, da diese zur Wohnzone W4 gehören. Das Argument, das für die Beurteilung der besonders guten Einpassung massgebende Quartier auf Bauten zu beschränken, welche in der gleichen Nutzungszone liegen, ist verfassungsrechtlich haltbar. In der Folge setzt sich das Verwaltungsgericht mit verschiedenen Einzelobjekten auseinander und führt aus,

dass im Vergleich dazu die Wucht und Grösse des umstrittenen Baukörpers besonders störend seien.

6.5.2 Die Beschwerdeführerin vertritt dazu eine andere Auffassung, vermag aber mit ihren Ausführungen keine willkürliche Anwendung kommunalen Rechts durch das Verwaltungsgericht darzutun. Insbesondere ist der von ihr zitierte Regierungsratsentscheid vom 29. April 2008 für das vorliegende Verfahren nicht relevant, ging es doch in diesem um ein Bauprojekt mit 113 Wohnungen in der Zone W3 in einem anderen Quartier. Wenn der Regierungsrat bei der Umschreibung des massgeblichen Vergleichsperimeters anders argumentiert hat als das Verwaltungsgericht im vorliegendem Fall, ist letzterem daraus kein Willkürvorwurf zu machen. Die Beschwerdeführerin kann aus diesem Fall nichts zu ihren Gunsten ableiten.

6.6

6.6.1 Weiter verlangt § 53 lit. c BO bei Arealbebauungen grössere zusammenhängende Freiflächen mit standortgerechter vielfältiger Bepflanzung und ansprechend gestalteten Spielplätzen, Pflanzarealen und Umgebungsgestaltung. Die Vorinstanz gelangt mit Blick auf den Umgebungsplan zum Schluss, die Grün- und Spielflächen seien nicht grosszügig angelegt. Auf der Südseite reiche das Bauvorhaben zum Teil direkt an die zwingend einzuhaltende Waldabstandslinie und im westlichen Bereich werde gerade der grosse Grenzabstand eingehalten. Auf der Nordseite werde zusätzlich zum normalen Grenzabstand ein Grünstreifen von 90 cm freigehalten und auf der Ostseite sei eine Spielwiese von 60 m² vorgesehen. Gemäss § 34 Abs. 1 BO sind bei Bauten mit mehr als vier Wohnungen nach Möglichkeit auf privatem Grund geeignete Spielplätze sowie Pflanzgärten oder den Wohnungen direkt zugeordnete Gartensitzplätze anzulegen und zu unterhalten. Die Grösse der Spielplätze und Pflanzgärten hat in den Wohnzonen mindestens 15 % der Bruttogeschossfläche für Wohnen zu betragen (Abs. 2). Das Verwaltungsgericht rechnet dazu aus, dass beim vorliegenden Projekt schon bei einer normalen Bauweise Spielplätze und Pflanzgärten von mehr als 230 m² nötig wären. Mit der Spielweise

auf der Ostseite und dem Spielplatz auf der Westseite würden zusammen knapp 100 m² erreicht.

6.6.2 Auch in dieser Hinsicht sind die Erwägungen des Verwaltungsgerichts verfassungsrechtlich haltbar. Selbst wenn die Regelung von § 34 Abs. 1 BO ausdrücklich "nach Möglichkeit" zu beachten ist, ist nicht zu beanstanden, wenn dem Verwaltungsgericht die vorliegenden Bestrebungen der Bauherrschaft nicht genügen. Ein Blick auf den Umgebungsplan zeigt, dass grössere zusammenhängende Freiflächen ganz offensichtlich fehlen. Es ist nicht stossend, wenn die Vorinstanz die Auffassung vertritt, mit der relativ kleinen Spielwiese im Osten sei dem gesetzlichen Anspruch in § 53 lit. c BO nicht Genüge getan. Unbehelflich ist, wie sich Stadt- und Regierungsrat zum Bauvorhaben geäussert haben. Das Verwaltungsgericht hatte als Rechtsmittelinstanz eine Beurteilung des Projekts vorzunehmen, was es willkürfrei getan hat. Auch steht die Rechtsauffassung der Beschwerdeführerin, wonach für die Berechnung der gemäss § 34 Abs. 2 BO massgebenden Fläche der Spielplätze und Pflanzgärten sämtliche unüberbauten Flächen des Baugrundstücks herangezogen werden sollen, in Widerspruch zum Wortlaut der Bestimmung, welche auf die Bruttogeschossfläche für Wohnen abstellt.

6.7 Daraus ergibt sich, dass die Beurteilung des Verwaltungsgerichts auch in Bezug auf die mangelhaft erfüllten Anforderungen an Arealbebauungen nicht zu beanstanden ist.

7.

Die Beschwerde ist demnach abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Verfahrensausgang hat die Beschwerdeführerin die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Zudem hat sie die privaten Beschwerdegegner angemessen zu entschädigen (Art. 68 Abs. 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegner 1 und den Beschwerdegegner 2 für das bundesgerichtliche Verfahren mit je Fr. 3'000.--, insgesamt also mit Fr. 6'000.--, zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Stadtrat von Zug, der Direktion des Innern und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zug, Verwaltungsrechtliche Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 6. Juli 2009

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin:

Féraud Scherrer