



VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

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

URTEIL vom 5. Februar 2021 *[rechtskräftig]*
gemäss § 29 der Geschäftsordnung

in Sachen

A. _____
vertreten durch RA B. _____
Beschwerdeführerin

gegen

1. C. _____
vertreten durch RA D. _____

2. Gemeinderat Steinhausen
vertreten durch RA E. _____

3. Regierungsrat des Kantons Zug
Beschwerdegegner

betreffend

Baubewilligung

V 2020 12

A. C. _____ sind Eigentümer des am H. _____-weg gelegenen Grundstücks F. _____, Gemeinde Steinhausen (nachfolgend: GS F. _____). Am 26. September 2018 reichten sie bei der Gemeinde Steinhausen ein Baugesuch (ST-2018-136) betreffend den Abbruch und Neubau eines Mehrfamilienhauses auf GS F. _____ ein.

B. Am 23. Oktober 2018 liess A. _____, Eigentümerin des gegenüber GS F. _____ gelegenen Grundstücks G. _____, dagegen Einsprache erheben und beantragen, das Baugesuch sei in der vorliegenden Form abzuweisen und die Baubewilligung zu verweigern; eventualiter sei das Bewilligungsverfahren zu sistieren, bis die Frage der Erschliessung der Liegenschaften H. _____-weg 1–8 rechtsgültig geklärt sei. Am 8. April 2019 beschloss der Gemeinderat Steinhausen die Erteilung der Baubewilligung unter Auflagen und Bedingungen an C. _____ und die Abweisung der Einsprache von A. _____.

C. Am 2. Mai 2019 liess A. _____ Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat des Kantons Zug erheben und beantragen, es seien der Beschluss des Gemeinderats Steinhausen betreffend Einsprache und Baugesuch sowie die Baubewilligung vom 8. April 2019 aufzuheben. Weiter sei vorab in verbindlicher Weise über die Qualifikation des H. _____-wegs zu befinden und festzustellen, dass die Grundstücke GS Nrn. I. _____, Gemeinde Steinhausen, verkehrsmässig von Süden her zu erschliessen seien. Am 16. September 2019 fand ein Augenschein statt.

Mit Beschluss vom 25. Februar 2020 wies der Regierungsrat des Kantons Zug die Verwaltungsbeschwerde ab, soweit er darauf eintrat; weiter auferlegte er A. _____ eine Spruchgebühr von Fr. 1'800.– und verpflichtete sie zur Bezahlung einer Parteientschädigung von Fr. 2'500.– an C. _____.

Begründend führte er aus, im vorliegenden Fall gehe es um die Beurteilung der Erschliessung von GS F. _____. Dieses werde bzgl. der Autozufahrt bzw. der Einfahrt in die Tiefgarage an der nordöstlichen Ecke über den H. _____-weg und die J. _____-strasse erschlossen. Es seien fünf Parkplätze für Bewohnerinnen und Bewohner und ein Besucherparkplatz vorgesehen. Die Erschliessung für die Fussgänger und Velofahrer erfolge auf der östlichen Seite, wo auch der Hauseingang geplant sei. Beim H. _____-weg handle es sich um eine Privatstrasse, welche von der J. _____-strasse in Richtung Süden abzweige. Im Einmündungsbereich sei der H. _____-weg ca. 5 m breit, dazu komme ein 2 m breites Trottoir. Auf Höhe von GS F. _____ sei der

H. _____-weg ca. 4,5 m breit. Die westliche Strassenseite des H. _____-wegs verlaufe auf GS F. _____ selbst. Dieses verfüge über die erforderlichen Wegrechte zu Lasten der Grundstücke K. _____ und L. _____, sodass eine Ein- und Ausfahrt in den H. _____-weg und danach in die J. _____-strasse ohne weiteres möglich sei. Es gebe keinen Durchgangsverkehr. Bereits das frühere Bauprojekt ST-2014-105 bzgl. GS F. _____ habe fünf Parkplätze für die Bewohnerinnen und Bewohner und einen Besucherparkplatz vorgesehen. Obwohl der Regierungsrat die frühere Baubewilligung aufgehoben habe, habe er festgehalten, dass das Grundstück sowohl in rechtlicher wie auch in tatsächlicher Hinsicht genügend erschlossen sei; die Anforderungen an die Verkehrssicherheit seien gegeben. Der bestehende H. _____-weg würde den Anforderungen für eine ausreichende Erschliessung der angrenzenden Liegenschaft im Sinne von § 17 StR genügen (Regierungsratsbeschluss vom 31. Oktober 2016). Der Entscheid sei in Rechtskraft erwachsen und es seien seit dem Entscheid keine Veränderungen der Umstände eingetreten, die zu einer anderen Beurteilung der Erschliessung von GS F. _____ führen würden. Gemäss § 17 StR seien bestehende Strassen und Wege, die diesem Reglement [StR] nicht entsprechen würden, weiterhin zulässig, solange sie ordnungsgemäss unterhalten und den Anforderungen genügen würden. Beim Ausbau seien die für die betreffenden Strassenkategorien geltenden Vorschriften einzuhalten. Der H. _____-weg genüge der Erschliessung für das vorliegende Bauvorhaben bzgl. GS F. _____. Eine Feststellung, um welche Strassenkategorie gemäss §§ 18 ff. StR es sich handle, sei nicht erforderlich. Da es vorliegend auch nicht um die Erschliessung der benachbarten Grundstücke I. _____ gehe, sei nicht darüber zu entscheiden, dass diese (zukünftig) von Süden her zu erschliessen seien. Demzufolge sei auf die Anträge, wonach in verbindlicher Weise über die Qualifikation des H. _____-wegs als Erschliessungsstrasse bzw. Grundstückzufahrt zu befinden sei und festzustellen sei, dass die Grundstücke I. _____ verkehrsmässig von Süden her zu erschliessen seien, nicht einzutreten.

Weiter habe die Gemeindebehörde das streitgegenständliche Baugesuch entgegengenommen und ein ordentliches Baubewilligungsverfahren mit öffentlicher Auflage durchgeführt. Das rechtliche Gehör sei bzgl. der verschiedenen Einsprachepunkte gewährt worden. Soweit erforderlich seien die kantonalen Behörden wie zum Beispiel die Denkmalpflege einbezogen worden. Schliesslich habe der Gemeinderat Steinhausen per 8. April 2019 über das Baugesuch und die Einsprache entschieden und diese Entscheide den Parteien koordiniert eröffnet. Der Gemeinderat Steinhausen habe nicht über die Qualifizierung des H. _____-wegs als Erschliessungsstrasse oder Grundstückzufahrt

entscheiden müssen, sondern ob GS F. _____ genügend erschlossen sei. Die von A. _____ angerufenen bundesrechtlichen und kantonalen Koordinationsnormen seien nicht verletzt worden.

Mit Bezug auf die Baubewilligung vom 22. Juli 1968 bzgl. Baugesuch Nr. 20/1968 für die J. _____-strasse M. _____ und N. _____ führte der Regierungsrat aus, diese Baubewilligung richte sich an die Baugesuchsteller und Rechtsnachfolger der Mehrfamilienhäuser an der J. _____-strasse M. _____ und N. _____. Für die Beurteilung des vorliegenden Baugesuchs sei diese Baubewilligung nicht weiter massgebend. Die Erschliessung des GS F. _____ habe über den H. _____-weg zu erfolgen. Der H. _____-weg sei entsprechend ausgebaut und die erforderlichen Wegrechte seien vorhanden, weshalb die Baubewilligung zu erteilen sei.

Zum Vorwurf von A. _____, die Gemeinde käme ihrer Erschliessungspflicht nicht nach, führte der Regierungsrat aus, die Sicherstellung der Erschliessung des H. _____-wegs bzw. der Grundstücke I. _____ mittels Dienstbarkeitsvertrag sei nicht Gegenstand des Baubewilligungsverfahrens ST-2018-136. Es möge sein, dass die Erschliessung im Gebiet H. _____-weg bzw. O. _____-strasse ursprünglich anders geplant gewesen sei. Mit Dienstbarkeitsvertrag vom 9. bzw. 10. September 1982 hätten die Eigentümer der Grundstücke P. _____ der Einwohnergemeinde Steinhausen ein unentgeltliches Fusswegrecht eingeräumt. Im vorliegenden Verfahren gehe es jedoch um die Erschliessung von GS F. _____; dieses sei über den H. _____-weg erschlossen, was A. _____ auch anerkenne. In diesem Verfahren sei nicht weiter auf den Dienstbarkeitsvertrag vom 9. bzw. 10. September 1982 einzugehen. In Bezug auf eine zur Diskussion stehende bzw. angedrohte Enteignung (Verpflichtung zur Duldung nach § 32c PBG) sei es A. _____ zudem unbenommen, sich gegen einen entsprechenden Entscheid mit den rechtlichen Mitteln zur Wehr zu setzen; auf einen möglichen derartigen Entscheid sei im vorliegenden Verfahren nicht einzugehen.

Betreffend Besucherparkplatz bzw. dessen Benutzbarkeit erwog der Regierungsrat schliesslich, dieser sei im Untergeschoss im Einmündungsbereich der Tiefgarage neben den fünf Parkplätzen für die Bewohnerinnen und Bewohner geplant. Er sei 5 m tief und ca. 2,65 m breit. Vermastet sei er mit einer Breite von 2,95 m, wobei sich diese Vermassung auf die Mitte der seitlichen Wand und der seitlichen Stütze beziehe. Im Parkierungskonzept vom 18. Februar 2019, Plannummer 32, werde aufgezeigt, wie der Besucherparkplatz angefahren werden könne. Danach fahre das Besucherauto über die

Rampe in die Tiefgarage bis auf Höhe des Parkplatzes Nr. 4 und dann rückwärts in den auf der östlichen Seite der Garage gelegenen Besucherparkplatz. Beim Herausfahren fahre der Besucher in Richtung der nordwestlichen Ecke der Garage bzw. der Rampe, setze dann zurück bis auf Höhe des Parkplatzes Nr. 4 und könne dann über die Rampe hinausfahren. Die seitliche Wand des Besucherparkplatzes sei lediglich 3,30 m lang, was die Übersichtlichkeit erhöhe. Das An- und Wegfahren des Besucherparkplatzes sei plausibel aufgezeigt und könne auch anhand des Längsschnitts und des Schnitts S1-S1 im Parkierungskonzept nachvollzogen werden. Dass Senkrechtparkfelder rückwärts angefahren würden, sei zwar nicht die Regel, jedoch zulässig. Der Besucherparkplatz weise ein Längsgefälle von 1,5 % aus. Das Quergefälle betrage gemäss den Planangaben 6,5 % bzw. 16 cm, was nicht üblich sei, gemäss den technischen Normen aber auch nicht untersagt. Zu bedenken sei auch, dass lediglich fünf weitere Parkplätze angefahren würden und der Verkehr in der Tiefgarage somit gering sei. Der geplante Besucherparkplatz sei somit funktionsfähig, entspreche der VSS Norm SN 640 291a und den Anforderungen an die Sicherheit gemäss gemeindlicher Bauordnung.

D. Am 26. März 2020 liess A. _____ gegen den Beschluss des Regierungsrats vom 25. Februar 2020 Verwaltungsgerichtsbeschwerde einreichen und Folgendes beantragen:

- "1. Es sei der Beschluss des Regierungsrates des Kantons Zug vom 25. Februar 2020 aufzuheben.
2. Es seien der Beschluss des Gemeinderates Steinhausen vom 8. April 2019 betreffend Einsprache und Baugesuch sowie die Baubewilligung vom 8. April 2019 aufzuheben.
3. Es sei die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit diese die Frage der Qualifikation des H. _____-wegs in ihre Entscheidung miteinbeziehe. Die Vorinstanz sei zudem anzuhalten, in verbindlicher Weise festzustellen, dass die Grundstücke GS Nrn. I. _____, Gemeinde Steinhausen, verkehrsmässig von Süden her zu erschliessen sind.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zuzüglich MwSt zu Lasten der Beschwerdegegner."

Unter "Formelles" liess die Beschwerdeführerin zunächst rügen, die Vorinstanz habe den Untersuchungsgrundsatz, eine wesentliche Verfahrensvorschrift im Sinne von § 63 Abs. 1 Ziff. 4 VRG und den verfassungsmässig geschützten Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, indem sie es unterlassen habe, Akten zum Thema "rechtliche Erschliessung H. _____-weg" antragsgemäss beizuziehen. Der Beizug dieser Akten sei nicht ohne Veranlassung beantragt worden. Die Beschwerdeführerin müsse aufgrund erkennbarer Absichten des Gemeinderates Steinhausen befürchten, dass dereinst alle Grundstücke entlang des H. _____-wegs – bis und mit Grundstück Q. _____ – von Norden her erschlossen werden könnten; dies trotz fehlender Wegrechte über ihr Grundstück. Sollte der Gemeinderat seine diesbezügliche Absicht weiterverfolgen und sollte der H. _____-weg tatsächlich als Erschliessungsstrasse im Sinne von § 19 StR qualifiziert werden, so müsste auch über die Trottoirführung gesprochen werden, denn das gemeindliche Strassenreglement sehe für Erschliessungsstrassen zwingend auf einer Seite ein Trottoir mit einer Breite von mind. 2 m vor. So wie sich die Situation heute präsentiere, müsste ein durchgehendes Trottoir entlang des H. _____-wegs über GS F. _____ führen. Als Konsequenz daraus würde das aktuelle Bauprojekt den geforderten Strassenabstand von 4 m offensichtlich nicht mehr einhalten können. Dieses Projekt dürfe deshalb nicht bewilligt werden, bevor über die Trottoirpflicht entlang des H. _____-wegs abschliessend entschieden worden sei. Würde die Trottoirpflicht erst zu einem Zeitpunkt bejaht, in welchem das projektierte 4-Familienhaus auf GS F. _____ bereits erstellt wäre, müsste die Beschwerdeführerin befürchten, dass ihr eigenes Vorland auf Grundstück G. _____ für ein Trottoir in Anspruch genommen werden könnte. Jedenfalls würden mit einer rechtskräftigen Baubewilligung und Realisierung eines neuen Mehrfamilienhauses auf GS F. _____ Fakten geschaffen, welche die spätere Trottoirführung präjudizieren würden. Ein relevanter Zusammenhang zwischen der "rechtlichen Erschliessung H. _____-weg" und der Erteilung einer Baubewilligung für ein Mehrfamilienhaus auf GS F. _____ sei deshalb evident.

Weiter sehe das kantonale Recht sowohl eine materielle als auch eine formelle Koordinationspflicht vor. Nach gefestigter bundesgerichtlicher Rechtsprechung müsse die Rechtsanwendung materiell koordiniert, d.h. inhaltlich abgestimmt erfolgen, wenn für die Verwirklichung eines Projekts verschiedene materiellrechtliche Vorschriften anzuwenden seien und zwischen diesen Vorschriften ein derart enger Sachzusammenhang bestehe, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden dürften. Ein enger Sachzusammenhang sei gegeben, wenn die Gefahr widersprüchlicher bzw. nicht aufeinander abgestimmter Entscheide drohe, insbesondere dann, wenn zwischen

mehreren Verfahren Überschneidungen bestehen würden. Vorliegend stehe die angefochtene Baubewilligung in Konkurrenz zur Qualifikation des H. _____-wegs als Erschliessungsstrasse. Die Gemeinde stelle sich auf den Standpunkt, dass es sich beim H. _____-weg um eine Erschliessungsstrasse handeln sollte. Diesfalls wäre aber gemäss gemeindlichem Strassenreglement auf einer Seite des H. _____-wegs ein Trottoir mit einer Breite von mind. 2 m zu erstellen. Es wäre naheliegend, dieses Trottoir aufgrund der örtlichen Gegebenheiten über GS F. _____ weiterzuführen, denn genau vor diesem Grundstück weise das bestehende Trottoir ein abruptes Ende auf. Es könne nicht genügen, einzig die Zufahrt zu GS F. _____ in die Betrachtung miteinzubeziehen und es sei vorab zu klären, welche Erschliessungsfunktion dem H. _____-weg insgesamt zukomme. Dabei sei auch § 16 StR in die Beurteilung miteinzubeziehen, wonach für die Beurteilung der Ausbaukriterien die vollständige Überbauung des zu erschliessenden Gebietes massgebend sei.

Unter "Materielles und Rechtliches" liess die Beschwerdeführerin vorab auf ihre Vorbringen im vorinstanzlichen Verfahren hinweisen bzw. diese erneut auflisten. In Erwiderung der Ausführungen der Vorinstanz bzgl. Erschliessung bestritt sie insbesondere deren Standpunkt, eine Feststellung, um was für eine Strassenkategorie es sich in casu handle, sei nicht erforderlich. Es sei vielmehr das Gegenteil der Fall. Sollte der H. _____-weg effektiv als Erschliessungsstrasse qualifizieren, wie es die Ansicht des Gemeinderats sei, so wäre gemäss § 19 Abs. 1 StR auf einer Seite des H. _____-wegs – aller Voraussicht nach auf GS F. _____ – ein Trottoir mit einer Breite von mind. 2 m zu erstellen und in der Konsequenz könnte der vorgesehene Neubau auf GS F. _____ den geforderten Strassenabstand von 4 m nicht mehr einhalten (§ 17 Abs. 1 lit. b GSW). Es könne nicht genügen, wenn einzig eine genügende Erschliessung der Bauparzelle gewährleistet sei, vielmehr sei die Funktion des H. _____-wegs insgesamt in die Betrachtungen miteinzubeziehen. Entweder qualifiziere der H. _____-weg insgesamt als Erschliessungsstrasse. In diesem Fall sei entlang seiner ganzen Länge ein durchgehendes Trottoir zu fordern, auch entlang oder vielmehr über GS F. _____. Oder aber der H. _____-weg qualifiziere nicht als Erschliessungsstrasse; diesfalls würde es sich einzig um eine Grundstückzufahrt im Sinne von § 20 StR handeln und es wäre der Gemeinde weitgehend der Boden entzogen, um die Beschwerdeführerin unter dem Titel "rechtliche Erschliessung H. _____-weg" zum Abschluss eines Dienstbarkeitsvertrages zu verpflichten.

Betreffend rechtliches Gehör stelle sich die Vorinstanz auf den Standpunkt, dass die Gemeindebehörde dieses gewährt habe. Die Beschwerdeführerin hält dem entgegen, dass sich die Vorinstanz an der formellen Koordinationspflicht orientiere und dabei den materiellen Zusammenhang zwischen der Qualifikation des H. _____-wegs und den im Baubewilligungsverfahren zu berücksichtigenden Abstandsvorschriften ausblende. Dass der Beschwerdeführerin das rechtliche Gehör bzgl. der verschiedenen Einsprachepunkte gewährt worden wäre, sei geradezu falsch. Der Gemeinderat habe in seinem Beschluss vom 8. April 2019 festgehalten, dass die Qualifizierung des H. _____-wegs und die Erstellung eines Trottoirs nicht Gegenstand des vorliegenden Bauvorhabens seien, wodurch auf einen Augenschein verzichtet werden könnte. Damit sei erwiesen, dass sich weder der Gemeinderat noch der Regierungsrat mit der Frage der rechtlichen Qualifikation des H. _____-wegs auseinandergesetzt hätten. Diese Weigerungshaltung stelle eine klare Verletzung des rechtlichen Gehörs, eine Verletzung der Koordinationspflicht und eine Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes dar. Die Beschwerdeführerin sehe sich mit der völlig unhaltbaren Situation konfrontiert, dass gegenüber ihrer Liegenschaft ein Mehrfamilienhaus realisiert werden soll, welches – im Falle einer Trottoirpflicht – den nötigen Strassenabstand nicht einhalten könnte, wobei die Behörden im Baubewilligungsverfahren über den Umstand, dass entlang einer Erschliessungsstrasse gebaut werden soll, hinwegsähen, während sie in einem separaten Verfahren gerade auf dem Erschliessungscharakter beharren würden und die Beschwerdeführerin zur Mitbenutzung ihres Grundstücks durch die Nachbarn und weitere Grundeigentümer verpflichten wollten. Ein solches Verhalten ein und derselben Behörde sei in sich widersprüchlich und stelle Willkür dar.

Dass die Befürchtungen der Beschwerdeführerin nicht an den Haaren herbeigezogen seien, könne wie folgt begründet werden: Die Gemeinde Steinhausen habe laut Schreiben vom 27. März und 7. August 2017 RA E. _____ mit der Ausarbeitung eines Dienstbarkeitsvertrags in Sachen "Erschliessung H. _____-weg" beauftragt. RA E. _____ habe seinerseits mit Schreiben vom 2. März 2018 namens der Gemeinde mitgeteilt, dass es sich beim H. _____-weg "in diesem Bereich" um eine Erschliessungsstrasse handeln würde, welche gemäss Strassenreglement eine minimale Breite von 5 m aufweisen müsse. Aufgrund dieser Vorgabe sei es nicht möglich, dass die Strassenbreite im Bereich des Grundstücks der Beschwerdeführerin reduziert werden könne. Hierbei habe sich RA E. _____ nicht zuletzt auf eine ebenfalls durch die Gemeinde in Auftrag gegebene Beurteilung der R. _____ AG vom 2. März 2018 gestützt, gemäss welcher es sich beim H. _____-weg um eine Erschliessungsstrasse

handeln würde. Bereits mit dem Schreiben vom 2. März 2018 habe die Gemeinde durchblicken lassen, dass sie nötigenfalls zur Enteignung der Fahrwegfläche schreiten würde. Mit Schreiben vom 1. Mai 2018 habe der Gemeinderat einerseits darauf hingewiesen, dass in der Vergangenheit die Thematik der benötigten Fuss- und Fahrwegrechte am H. _____-weg vernachlässigt worden sei; gleichzeitig habe er auf die Möglichkeit hingewiesen, dass der Gemeinderat die Beschwerdeführerin im Rahmen einer Enteignung verpflichten würde, die Mitbenützung ihrer Strasse durch Dritte zu dulden. Eine solche allfällige Enteignung würde im Rahmen eines eigenen Verfahrens stattfinden. Mit einem weiteren Schreiben, ebenfalls vom 1. Mai 2018, habe der Gemeinderat der Beschwerdeführerin den in Aussicht gestellten Dienstbarkeitsvertrag zukommen lassen.

Mit Bezug auf die Baubewilligung vom 5. September 1968 liess die Beschwerdeführerin ausführen, dass gemäss dieser ihr Grundstück – und mit diesem auch alle anderen am H. _____-weg gelegenen Grundstücke – rückwärtig, d.h. von Süden bzw. von der S. _____-strasse her erschlossen würden. An diese Verfügung sei der Gemeinderat Steinhausen nach Treu und Glauben gebunden. Er sei es umso mehr, als er der Beschwerdeführerin noch mit Beschluss vom 1. Mai 2017 genau diese Bewilligung entgegengehalten habe und ihr eine Versetzung der Randsteine an die Grundstücksgrenze verweigert habe. Offensichtlich müsse heute davon ausgegangen werden, dass der Gemeinderat alle Grundstücke entlang des H. _____-wegs von Norden her erschliessen wolle und dass er sich nicht mehr an die Verfügung aus dem Jahre 1968 gebunden fühle. Der H. _____-weg solle die Erschliessungsfunktion für alle Grundstücke bis und mit Grundstück Q. _____ übernehmen. Dieser Absicht müsse aber bereits im vorliegenden Bewilligungsverfahren Rechnung getragen werden.

Weiter treffe es wohl zu, dass es der Beschwerdeführerin unbenommen sei, sich gegen einen allfälligen Entscheid des Gemeinderats betreffend Mitbenützung des H. _____-wegs bzw. des Grundstücks G. _____ mit rechtlichen Mitteln zur Wehr zu setzen. Es könne aber dennoch nicht ausgeschlossen werden, dass der Gemeinderat Steinhausen nach Abschluss des vorliegenden Beschwerdeverfahrens an seinen Absichten festhalte, er die Beschwerdeführerin zur Duldung der Mitbenützung ihres Grundstückes durch die am H. _____-weg gelegenen Grundstücke verpflichten werde und er namentlich den H. _____-weg als Erschliessungsstrasse für sämtliche Grundstücke, einschliesslich Grundstück Q. _____, vorsehen werde. Demzufolge sei es der Beschwerdeführerin nicht zumutbar, dass in den vorinstanzlichen Verfahren die Frage der rechtlichen

Qualifikation des H. _____-wegs ausgeklammert geblieben sei. Sie habe Anspruch darauf, dass ihre Vorbringen gehört, sorgfältig und ernsthaft geprüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt würden.

Schliesslich sei die Ausgestaltung des Besucherparkplatzes nach wie vor inakzeptabel und vermöge nicht zu genügen. Das im Plan Nr. 32 skizzierte Parkierungskonzept gehe nicht auf. Die Abfahrtsrampe, welche ein Gefälle von 14,5 % aufweise, ende erst unmittelbar bei der Einfahrt in die gedeckte Einstellhalle, d.h. erst nach Abschluss der Einfahrtskurve und erst auf Höhe des Parkfelds Nr. 5, d.h. nach dem Besucherparkplatz. Der Besucherparkplatz selbst befinde sich im Kurvenradius und aus der Nord-West-Ansicht gemäss Plan Nr. 17 vom 7. Januar 2019 könne abgelesen werden, dass im Kurvenbereich noch ein beträchtlicher Höhenunterschied, mindestens 0,4 m, eher 0,6 m, zu überwinden sei. Das Parkierungskonzept gemäss Plan Nr. 32 berücksichtige diesen markanten Höhenunterschied in keiner Weise. Es sei nicht nachvollziehbar, wie aus dem Besucherparkplatz heraus direkt auf die um einiges höher liegende Rampe aufgefahren werden könnte. Eine vernünftige Lösung habe offenbar bis heute nicht gefunden werden können.

E. Das Gericht verpflichtete die Beschwerdeführerin mit Verfügung vom 27. März 2020 zur Bezahlung eines Kostenvorschusses in Höhe von Fr. 3'000.–. Diesen bezahlte die Beschwerdeführerin fristgerecht.

F. In ihrer Vernehmlassung vom 8. Mai 2020 beantragte die Baudirektion namens des Regierungsrats die Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführerin. Zur Begründung verwies sie auf die Erwägungen im Regierungsratsbeschluss vom 25. Februar 2020.

G. Der Gemeinderat Steinhausen liess in seiner Vernehmlassung vom 27. Mai 2020 ebenfalls die Abweisung sämtlicher Anträge der Beschwerdeführerin beantragen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführerin. Dazu liess er ausführen, die Beschwerdeführerin habe bereits im vorinstanzlichen Verfahren die rechtliche Erschliessung des H. _____-wegs zum Prozessthema machen wollen. Dies sei jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Der angerufene verwaltungsrechtliche Untersuchungsgrundsatz beziehe sich auf entsprechende Beweiserhebungen. Vorliegend verhalte es sich aber so, dass das Thema "rechtliche Erschliessung H. _____-weg" nicht Verfahrensgegenstand sei und aufgrund dessen

auch aufgrund des Untersuchungsgrundsatzes nicht Verfahrensgegenstand werden könne. Mit Bezug auf die zukünftige Erschliessung des Grundstücks Q. _____ liess der Gemeinderat sodann ausführen, dass er letztmals anlässlich des Augenscheins unmissverständlich mitgeteilt habe, dass diese auf keinen Fall über den H. _____-weg erfolgen würde. Die Gemeinde Steinhausen sei sodann auch bereit, dies in verbindlicher Art und Weise der Beschwerdeführerin zu versichern.

In Bezug auf das vorliegende Baubewilligungsverfahren sei dies aber nicht von Bedeutung. Auch die Einhaltung der Koordinationspflicht führe nicht dazu, dass eine Thematik plötzlich Verfahrensgegenstand werde, wenn sie nicht eine zu beurteilende Rechtsfrage im Rahmen eines Baubewilligungsprozesses sei. Es habe in der Sache nichts zu koordinieren gegeben, da es sich um unterschiedliche Streitgegenstände handle. Die Tatsache, dass die Gemeinde Steinhausen allenfalls prüfe, ob die Beschwerdeführerin ihre Erschliessungsanlage anderen Eigentümern zur Verfügung zu stellen habe, sei vorliegend nicht von Bedeutung. Die Beschwerdeführerin würde ihre Rechte in einem etwaigen diesbezüglichen Verfahren geltend machen können. Schliesslich seien die Anordnung der Parkplätze, die entsprechende Geometrie und die Neigungen gemäss den klaren und nachvollziehbaren Ausführungen im Regierungsratsbeschluss vom 25. Februar 2020 nicht zu beanstanden und die Parkplätze somit mit der Vorinstanz als bewilligungsfähig zu erachten.

H. C. _____ liessen mit Vernehmlassung vom 28. Mai 2020 ebenfalls die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde beantragen; unter Kosten- und Entschädigungsfolge zzgl. MwSt. zulasten der Beschwerdeführerin. Als Vorbemerkung liessen sie ausführen, die Beschwerdeführerin versuche seit Jahren, ihr Bauprojekt zu verhindern, obschon sie sich gesprächsbereit gezeigt hätten und zu diversen Zugeständnissen zugunsten der Beschwerdeführerin bereit gewesen seien. So sei der Beschwerdeführerin insbesondere wiederholt (unpräjudiziell) angeboten worden, dass sich C. _____ obligatorisch oder dinglich dazu verpflichten würden, ein allfälliges Trottoir auf dem eigenen Grundstück zu realisieren, um sicherzustellen, dass ein allfälliges Trottoir nicht auf dem Grundstück der Beschwerdeführerin realisiert werden müsste.

Das streitbetroffene Bauprojekt könne selbstverständlich unabhängig von der Erschliessungssituation entlang des H. _____-wegs beurteilt werden, beeinflusse dieses die Erschliessungssituation der übrigen Grundstücke doch in keiner Weise, da keine Strassenfläche beansprucht werde. GS F. _____ sei vorliegend

unbestrittenermassen tatsächlich und rechtlich erschlossen. Da das Bauvorhaben überdies die Erschliessungssituation der übrigen am H. _____-weg gelegenen Grundstücke, namentlich auch dasjenige der Beschwerdeführerin, nicht beeinflusse, erübrige sich der Beizug von weiteren Akten zum Thema "rechtliche Erschliessung H. _____-weg" offenkundig.

Der H. _____-weg müsse gemäss § 17 StR die für die betreffenden Strassenkategorien (§§ 18 ff. StR) geltenden Vorschriften erst bei einem Ausbau der Strasse einhalten. Vorliegend sei jedoch kein Ausbau der Strasse geplant und der H. _____-weg genüge im vorliegend interessierenden Bereich den Anforderungen an die Erschliessung des Baugrundstücks. Entsprechend bestehe keine Pflicht zur Erstellung eines Trottoirs von 2 m selbst für den Fall, dass der H. _____-weg formell als Erschliessungsstrasse qualifizieren würde. Das vorliegende Bauprojekt halte den Strassenabstand von 4 m klarerweise ein. Dieser gelte ab der bestehenden Strasse und nicht ab der Kante eines nur in Gedanken der Beschwerdeführerin existierenden Trottoirs auf der Seite des Baugrundstücks. Ein relevanter Zusammenhang zwischen der rechtlichen Erschliessung der übrigen Grundstücke entlang des H. _____-wegs und der Erteilung der Baubewilligung sei nicht evident.

Die Koordinationspflicht sei vorliegend in keiner Weise verletzt. Die Qualifizierung des H. _____-wegs habe keinen Einfluss auf das Bauprojekt, da mit der Qualifizierung der Strasse ohne gleichzeitigen Ausbau der Strasse gemäss § 17 StR auch keine Pflicht zur Erfüllung der Anforderungen für die betreffende Strassenkategorie bestehe. Paragraph 16 StR beziehe sich auf den Strassenbau; vorliegend werde weder eine Strasse gebaut noch ausgebaut, weshalb nicht nachvollziehbar sei, inwiefern § 16 StR für die Beurteilung des Bauvorhabens relevant sei. Die Ausführungen in Bezug auf die generelle Erschliessungssituation der Grundstücke Nrn. I. _____ seien für das vorliegende Verfahren gänzlich irrelevant. Der Beschwerdeführerin stehe es jedenfalls frei, sich im Falle einer formellen oder materiellen Enteignung gegen die damit verbundene Beschränkung ihres Grundeigentums zur Wehr zu setzen. Es stehe der Beschwerdeführerin auch frei, sich gegen die Erschliessung allfälliger weiterer Grundstücke von Norden her zur Wehr zu setzen. GS F. _____ sei jedoch südlicher gelegen als das Grundstück der Beschwerdeführerin und benötige entsprechend auch keinerlei Durchfahrtsrechte von dieser. Der Regierungsrat habe sich zudem mit den nicht nachvollziehbaren und für das vorliegende Verfahren irrelevanten Vorbringen

auseinandergesetzt und sei richtigerweise zum Schluss gekommen, dass die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs unbegründet sei.

Mit Bezug auf die Parkplatzsituation liessen C. _____ vollumfänglich auf die Erwägungen des Regierungsrats verweisen.

I. Auf die Ausführungen der Beschwerdeführerin in ihrer Replik vom 2. Juli 2020 bzw. von C. _____ in deren Duplik vom 31. Juli 2020 wird – soweit notwendig – in den Erwägungen eingegangen.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1.

1.1 Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; BGS 162.1) ist gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrats die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst. Ein solcher Ausschluss liegt hier nicht vor. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist frist- und formgerecht eingereicht worden. Die Beschwerdeführerin war Adressatin des Einspracheentscheids im Baugesuchsverfahren vor dem Gemeinderat Steinhausen und Beschwerdeführerin im Verfahren vor dem Regierungsrat; sie ist vom angefochtenen Regierungsratsbeschluss besonders berührt, hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung und ist daher im Sinne von § 62 VRG zur Beschwerde berechtigt. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

Die Beurteilung erfolgt auf dem Zirkulationsweg gemäss § 29 der Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichtes (GO VG; BGS 162.11).

1.2 Sind Verwaltungsentscheide des Regierungsrats Beschwerdegegenstand, wie vorliegend, so können mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss § 63 Abs. 1 Ziff. 1–5 VRG nur Rechtsverletzungen gerügt werden. Eine Ermessensüberprüfung ist dem Gericht dagegen verwehrt (§ 63 Abs. 3 VRG e contrario).

2. Die Revision vom 22. Februar 2018 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; BGS 721.11) ist per 1. Januar 2019 in Kraft getreten. Das vorliegende Baugesuch wurde am 26. September 2018 eingereicht. Übergangsrechtlich gelangt daher die Bestimmung von § 71a Abs. 1 lit. a PBG zur Anwendung, wonach auf Baugesuche, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes hängig sind, das bisherige Recht Anwendung findet, es sei denn, für die Bauherrschaft ist die Beurteilung nach neuem Recht günstiger.

3. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist die Frage, ob der Regierungsrat Recht verletzt hat, indem er die Beschwerde von A. _____ (fortan: Beschwerdeführerin) abgewiesen hat. Konkret muss neben der Behandlung der formellen Rügen also eruiert werden, ob die Baubewilligung für das Gesuch ST-2018-136 zu Recht erteilt worden ist. Hauptstreitpunkt ist dabei im weitesten Sinn das Thema "Erschliessung".

3.1 Gemäss Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Voraussetzung einer Bewilligung ist, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen und das Land erschlossen ist (Art. 22 Abs. 2 RPG). Land ist erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht und die erforderlichen Wasser-, Energie- sowie Abwasserleitungen so nahe heranzuführen, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist (Art. 19 Abs. 1 RPG). Die übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts bleiben vorbehalten (Art. 22 Abs. 3 RPG). Gemäss § 11 des Strassenreglements der Gemeinde Steinhausen (StR) verfügt ein Grundstück über eine verkehrsmässig genügende Erschliessung, wenn die Zufahrt den gemeindlichen Vorschriften entspricht und die Rechtslage und der Ausbau gesichert sind. Gemäss § 44 PBG bedarf einer Bewilligung der zuständigen Gemeindebehörde, wer Bauten und Anlagen erstellen, ändern oder anders nutzen will. Das Baugesuch leitet das Baubewilligungsverfahren ein (§ 46 Abs. 1 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz, V PBG; BGS 721.111). Die Baubehörde prüft das Baugesuch auf die Übereinstimmung mit den Vorschriften des öffentlichen Rechts. Sie entscheidet nicht über zivilrechtliche Verhältnisse (§ 54 Abs. 1 V PBG).

3.2

3.2.1 Die Beschwerdeführerin beantragt eine Rückweisung der Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz, damit diese die Frage der Qualifikation des H. _____-wegs in ihre Entscheidung miteinbeziehe. Sie macht geltend, der H. _____-weg sei zwingend einer Strassenkategorie zuzuordnen, da im Falle einer

Qualifikation als Erschliessungsstrasse gemäss § 19 Abs. 1 StR auf einer Seite des H._____ -wegs – aller Voraussicht nach auf GS F._____ – ein Trottoir mit einer Breite von 2 m zu erstellen wäre, womit das Baugesuch gegen § 17 Abs. 1 lit. b des Gesetzes über Strassen und Wege (GSW; BGS 751.14) – Strassenabstand von 4 m – verstossen würde. Zur Begründung beruft sie sich auf die behördliche Koordinationspflicht i.S.v. Art. 25a RPG, § 14a VRG und § 46 PBG.

Der Regierungsrat wendet dazu ein, in Nachachtung ihrer Koordinationspflicht habe die Gemeindebehörde das Streitgegenständliche Baugesuch entgegengenommen und ein ordentliches Baubewilligungsverfahren mit öffentlicher Auflage durchgeführt. Soweit erforderlich seien die kantonalen Behörden wie zum Beispiel die Denkmalpflege einbezogen worden. Schliesslich habe der Gemeinderat Steinhausen per 8. April 2019 über das Baugesuch und die Einsprache entschieden und diese Entscheide den Parteien koordiniert eröffnet. Der Gemeinderat Steinhausen habe nicht über die Qualifizierung des H._____ -wegs als Erschliessungsstrasse oder Grundstückzufahrt entscheiden müssen, sondern ob GS F._____ genügend erschlossen sei. Die von der Beschwerdeführerin angerufenen bundesrechtlichen und kantonalen Koordinationsnormen seien nicht verletzt worden.

Die Gemeinde Steinhausen lässt ausführen, es habe in der Sache nichts zu koordinieren gegeben, da es sich um unterschiedliche Streitgegenstände handle.

C._____ (fortan: Bauherrschaft) lassen entgegnen, die Qualifizierung des H._____ -wegs habe keinen Einfluss auf das Bauprojekt, da mit der Qualifizierung der Strasse ohne gleichzeitigen Ausbau der Strasse gemäss § 17 StR auch keine Pflicht zur Erfüllung der Anforderungen für die betreffende Strassenkategorie bestehe. Paragraph 16 StR beziehe sich auf den Strassenbau; vorliegend werde weder eine Strasse gebaut noch ausgebaut, weshalb nicht nachvollziehbar sei, inwiefern § 16 StR für die Beurteilung des Bauvorhabens relevant sei.

3.2.2 Gemäss Art. 25a RPG ist eine Behörde zu bezeichnen, die für ausreichende Koordination sorgt, wenn die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden erfordert (Abs. 1). Damit wird der Umfang der Koordinationspflicht umschrieben: Es muss sich um ein einzelnes Bauvorhaben handeln, das Verfügungen mehrerer Behörden bzw. mehrere Verfügungen einer einzelnen Behörde benötigt, und die Verfügungen müssen für die Realisierung dieses Bauvorhabens

erforderlich sein. Gegenstand der Koordinationspflicht bilden demnach Verfügungen bzw. Entscheide und sinngemäss die dazugehörenden Verfahren, welche mit der Bewilligung von Bauten und Anlagen verbunden sind. Es geht also um eine Verfahrens- bzw. Entscheidungskoordination, nicht dagegen um die Koordination blosser politischer Absichtserklärungen, Politikformulierungen oder reiner Informationstätigkeiten (Arnold Marti, in: Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, 2020, Art. 25a N 21). Die für die Koordination verantwortliche Behörde sorgt insbesondere für eine inhaltliche Abstimmung sowie möglichst für eine gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen (Abs. 2 lit. d). Liegen die Stellungnahmen aller beteiligten Behörden vor, kommt der Koordinationsbehörde die Aufgabe zu, für eine materielle (inhaltliche) Koordination der zu erlassenden Entscheide zu sorgen (Marti, a.a.O., Art. 25a N 46). Ebenfalls Anwendung finden die Anforderungen von Art. 25a RPG auf besondere Bewilligungsverfahren, welche für bestimmte Vorhaben – insbesondere bei planungspflichtigen Projekten – nicht nur eine gewöhnliche Baubewilligung, sondern eine Plangenehmigung i.S. eines Sondernutzungsplans verlangen (z.B. besondere Projektbewilligungsverfahren für Strassen; Marti, a.a.O., Art. 25a N 27).

Nach der bisherigen – vor Erlass des Art. 25a RPG – ergangenen Rechtsprechung musste die Rechtsanwendung nur dann materiell koordiniert, d.h. inhaltlich abgestimmt erfolgen, wenn zwischen den verschiedenen Bewilligungen bzw. den anzuwendenden materiell-rechtlichen Vorschriften ein derart enger Sachzusammenhang bestand, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander beurteilt werden konnten. Obwohl in Art. 25a RPG nicht ausdrücklich erwähnt, hat das Bundesgericht das Erfordernis des «engen Sachzusammenhangs» zwischen den Bewilligungen auch mit Erlass des Art. 25a RPG nicht fallen gelassen. Nach der Rechtsprechung genügt folglich noch nicht, dass verschiedene Verfahren ein und dieselbe Anlage betreffen; erforderlich ist ein enger Sachzusammenhang zwischen den verschiedenen Bewilligungen und den anzuwendenden materiell-rechtlichen Vorschriften (René Wiederkehr, Ausgewählte Fragen der Koordinationspflicht nach Art. 25a RPG aus Sicht der Praxis, in: AJP 2015 S. 600 und 603). Ein Koordinationsbedarf fehlt grundsätzlich, wenn die Bewilligungen unterschiedliche Projekte betreffen und diese nur lose miteinander zusammenhängen, was unabhängig davon gilt, ob die betreffenden Anlagen oder Bauten benachbart sind oder innerhalb desselben Perimeters zu liegen kommen (René Wiederkehr, a.a.O., S. 605).

3.2.3 Das Vorhaben der Bauherrschaft bedurfte weder Verfügungen weiterer Behörden noch mehrerer Verfügungen der gleichen Behörde. Auch ist das Bauvorhaben nicht gemeinsam mit weiteren Bau- oder Strassenprojekten anzugehen, sind doch solche (noch) gar nicht beschlossen, weshalb sich die Koordinationsfrage gar nicht stellt. So verlangt die Beschwerdeführerin denn auch nicht die Abstimmung von Verfügungen resp. Verfahren im Sinne von Art. 25a RPG, sondern insbesondere die Klärung einer Rechtsfrage, an welcher sie ein persönliches Interesse hat. Mit Schreiben vom 1. Mai 2018 hat die Gemeinde Steinhausen der Beschwerdeführerin nämlich einen Entwurf eines Dienstbarkeitsvertrags zugestellt, der festhält, dass der H. _____-weg eine Erschliessungsstrasse sei und sämtlichen anstossenden Parzellen ein umfassendes Fuss- und Fahrwegrecht auf dem H. _____-weg einräumt. Zudem wurde die Beschwerdeführerin darauf hingewiesen, dass die Möglichkeit bestehe, dass sie der Gemeinderat im Rahmen einer Enteignung verpflichtet werde, die Mitbenützung ihrer Strasse durch Dritte zu dulden. Die Bemühungen der Gemeinde betreffend Abschluss eines Dienstbarkeitsvertrages unter den Anstössern am H. _____-weg stellen kein hoheitliches Handeln dar, weshalb Art. 25a RPG von vornherein keine Anwendung finden kann. Eine Enteignung kann sich auch auf dingliche Rechte – mitunter ein Fuss- und Fahrwegrecht – erstrecken (§ 53 Abs. 3 PBG); allerdings wurde vorliegend (noch) kein Enteignungsverfahren betreffend das Grundstück der Beschwerdeführerin eingeleitet. Selbst wenn ein solches eingeleitet und in dessen Rahmen der H. _____-weg als Erschliessungsstrasse qualifiziert würde, müsste – wie nachfolgend aufgezeigt wird – ein Abstimmungsbedarf verneint werden, da die Qualifikation als Erschliessungsstrasse alleine keinerlei Auswirkungen auf die Realisierung des vorliegenden Baubewilligungsverfahrens hätte.

3.2.4 Gemäss § 6 StR sind die Strassen und Wege im Gemeindegebiet Steinhausen in acht Kategorien eingeteilt; die §§ 14–30 StR regeln den Strassenbau. Dem StR lässt sich nicht entnehmen, um welche Strassenkategorie es sich beim H. _____-weg handelt; aus den Akten erhellt, dass der Gemeinderat Steinhausen von einer Qualifikation als Erschliessungsstrasse gemäss § 19 StR ausgeht. Gemäss § 19 Abs. 1 StR muss die Fahrbahnbreite bei Erschliessungsstrassen mind. 5 m betragen. Auf einer Seite ist ein Trottoir mit einer Breite von mind. 2 m zu erstellen. Es mag zwar zutreffen, dass die erforderliche Fahrbahnbreite auf der Höhe des GS F. _____ nicht gegeben ist, jedoch sieht § 17 StR vor, dass bestehende Strassen und Wege, die diesem Reglement nicht entsprechen, weiterhin zulässig sind, solange sie ordnungsgemäss unterhalten werden und den Anforderungen genügen. Demzufolge ist der H. _____-weg als bestehende

Strasse – selbst bei einer Qualifikation als Erschliessungsstrasse und nicht lediglich als Grundstückzufahrt – in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung weiterhin zulässig. Ferner würde es an einem engen Sachzusammenhang zwischen den anzuwendenden materiell-rechtlichen Vorschriften – den Bewilligungsvoraussetzungen im RPG, PBG sowie den Regelungen im GSW und StR – fehlen, da keine Gefahr widersprüchlicher Entscheide besteht. So führt die Realisierung des Baubewilligungsprojekts alleine nicht dazu, dass die Regelungen des GSW und StR verletzt würden. Erst beim Ausbau sind die für die betreffenden Strassenkategorien geltenden Vorschriften einzuhalten. Auch wäre erst bei der Verbreiterung des H._____ -wegs und der Erstellung eines Trottoirs der erforderliche Mindestabstand von 4 m gemäss § 17 Abs. 1 lit. b GSW nicht mehr eingehalten. Die Koordinationsfrage würde sich somit erst stellen, wenn ein konkretes Strassenausbauprojekt bereits beschlossen worden wäre.

3.2.5 Die Beschwerdeführerin befürchtet, dass die Bewilligung des Bauprojekts dazu führen würde, dass ihr Grundstück für die spätere Erstellung eines Trottoirs in Anspruch genommen werden würde und sieht darin einen relevanten Sachzusammenhang und eine Koordinationspflicht begründet. Sie verkennt dabei, dass der gemäss der Rechtsprechung erforderliche enge Sachzusammenhang ein einschränkendes Kriterium darstellt, das erst zur Anwendung gelangt, wenn denn überhaupt Verfügungen erforderlich resp. Verfahren im Gange sind, die koordiniert werden können. Die Befürchtung der Beschwerdeführerin, der Baubewilligungsentscheid präjudiziere die künftige Trottoirführung über ihr Grundstück, führt nicht dazu, dass gestützt auf Art. 25a RPG im vorliegenden Baubewilligungsverfahren Bestimmungen zum erforderlichen Strassenabstand einzuhalten sind, die erst im Rahmen eines Strassenbauprojekts zu beachten wären. Das Bauprojekt kann alleine gestützt auf die Baubewilligung verwirklicht werden. Auch ist nicht ersichtlich, inwiefern die Gefahr widersprüchlicher Entscheide besteht. Letztlich ist darauf hinzuweisen, dass der Beschwerdeführerin kein Nachteil dadurch erwächst, dass nicht im vorliegenden Baubewilligungsverfahren über die Qualifikation des H._____ -wegs entschieden wird; es steht ihr nämlich offen, im Rahmen eines späteren Enteignungsverfahrens oder Strassenbauprojekts ein Rechtsmittel zu erheben. Ein Verstoß gegen das Koordinationsgebot ist infolgedessen zu verneinen.

3.3

3.3.1 Die Beschwerdeführerin erhebt den Vorwurf, die Vorinstanz habe den Untersuchungsgrundsatz, eine wesentliche Verfahrensvorschrift im Sinne von § 63 Abs. 1 Ziff. 4 VRG und den verfassungsmässig geschützten Anspruch auf rechtliches Gehör

verletzt, indem sie es unterlassen habe, Akten zum Thema "rechtliche Erschliessung H. _____-weg" antragsgemäss beizuziehen. Die Beschwerdegegner halten dem zusammengefasst entgegen, im vorliegenden Fall gehe es um die Beurteilung der Erschliessung von GS F. _____, mithin weder um die Erschliessung der übrigen Grundstücke am H. _____-weg noch um die Zuordnung des H. _____-wegs zu einer Strassenkategorie gemäss Strassenreglement der Gemeinde Steinhausen.

3.3.2 Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur. Dessen Verletzung führt ungeachtet der Erfolgsaussichten des Rechtsmittels zur Gutheissung der Beschwerde und zur Aufhebung des angefochtenen Urteils. Der Anspruch auf rechtliches Gehör beinhaltet das Recht der Beschwerdeführerin auf Abnahme der rechtzeitig und formrichtig angebotenen rechtserheblichen Beweismittel. Beweise, welche geeignet sind, den Entscheid zu beeinflussen, sind zu erheben und die Beschwerdeführerin hat das Recht, diesbezüglich mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern. Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst als Mitwirkungsrecht der Beschwerdeführerin alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann (BGer 2C_546/2017 vom 16. Juli 2018 E. 2.1 und 2.2 m.w.H.).

Gemäss § 12 VRG stellt die Behörde den Sachverhalt von Amtes wegen fest (Untersuchungsprinzip). Paragraf 13 VRG beschreibt die Mittel, die der Behörde dazu zur Verfügung stehen. Der Untersuchungsgrundsatz verpflichtet die Behörde jedoch nicht zu endlosen Beweiserhebungen und Abklärungen. Zum einen kann es immer nur um die Abklärung des für den Ausgang des Verfahrens wesentlichen Sachverhalts gehen. Soweit ein bestimmter Sachverhalt für das Urteil nicht entscheidend ist, kann er offenbleiben, auch wenn die eine oder andere Partei in anderem Zusammenhang ein Interesse an der Klärung haben könnte. Weitere Erhebungen sind auch dann nicht notwendig, wenn ein bestimmter Sachverhalt bereits feststeht (BGer 5A_922/2017 vom 2. August 2018 E. 5.2 m.w.H.).

3.3.3 Die Akten, deren Beizug die Beschwerdeführerin unter dem Titel "rechtliche Erschliessung H. _____-weg" verlangt, sollen nach Ansicht der Beschwerdeführerin aufzeigen, dass der Gemeinderat Steinhausen die Absicht habe, dereinst alle Grundstücke entlang des H. _____-wegs – bis und mit Grundstück Q. _____ – von Norden her zu erschliessen, was Konsequenzen für die Qualifikation des H. _____-wegs und eine damit einhergehende Trottoirpflicht zeitige. Inwiefern dies für die

Beurteilung der Frage, ob das streitgegenständliche Baugesuch bewilligt werden kann, von Relevanz ist, ist jedoch – wie bereits ausgeführt – nicht ersichtlich. Der Gemeinderat Steinhausen hatte als Baubewilligungsbehörde darüber zu befinden, ob das Baugesuch den Vorschriften des öffentlichen Rechts entspricht. Der Regierungsrat hat in diesem Zusammenhang insbesondere eine rechtsgenügende Erschliessung von GS F. _____ bejaht. Dies wurde von der Beschwerdeführerin bezeichnenderweise auch nie bestritten. Etwaige – zukünftige – Bestrebungen des Gemeinderats Steinhausen betreffend die Erschliessung (anderer) Grundstücke entlang des H. _____-wegs sind für die Beurteilung des vorliegenden Baugesuchs jedenfalls nicht von Belang. Folglich geht der Vorwurf der Beschwerdeführerin ins Leere. Die Aktenstücke zum Thema "rechtliche Erschliessung H. _____-weg" sind für das vorliegende Verfahren weder rechtserheblich noch geeignet, den Entscheid über die Erteilung der Baubewilligung zu beeinflussen. Der Regierungsrat hat mithin weder das Untersuchungsprinzip noch den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör verletzt, soweit er die Akten zum Thema "rechtliche Erschliessung H. _____-weg" nicht beigezogen hat.

3.4

3.4.1 Ferner beantragt die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz sei anzuhalten, in verbindlicher Weise festzustellen, dass die Grundstücke GS Nrn. I. _____, Gemeinde Steinhausen, verkehrsmässig von Süden her zu erschliessen seien.

3.4.2 Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann nur sein, was Gegenstand der angefochtenen Baubewilligung war oder hätte sein müssen (VGer ZH VB.2007.00385 vom 23. April 2008 E. 2. mit Hinweis). Die Frage der Erschliessung der GS Nrn. I. _____ ist für das vorliegende Baubewilligungsverfahren betreffend GS Nr. F. _____ nicht relevant, ist doch einzig zu beurteilen, ob das GS Nr. F. _____ rechtmässig erschlossen ist. Folglich ist der Regierungsrat zu Recht nicht auf diesen Antrag eingetreten.

3.5

3.5.1 Zu prüfen bleibt sodann, ob der vorgesehene Besucherparkplatz den baurechtlichen bzw. verkehrssicherheitsrechtlichen Anforderungen standhält. Nicht umstritten ist, dass für dieses Bauvorhaben gemäss §§ 6 und 7 des Parkplatzreglements der Gemeinde Steinhausen ein Besucherparkplatz vorzusehen ist.

3.5.2 Paragraf 8 der Bauordnung der Gemeinde Steinhausen sieht vor, dass Bauten und Anlagen nach den anerkannten Regeln der Baukunst und der Technik zu erstellen und zu unterhalten sind. Sie haben unter anderem die Sicherheit von Menschen, Tieren und Sachen zu gewährleisten.

Paragraf 15 Abs. 1 des Parkplatzreglements der Gemeinde Steinhausen bestimmt hinsichtlich der Lage, Anordnung und Gestaltung von Parkplätzen, dass diese zusammengefasst und überbauungs- und verkehrsgerecht angeordnet werden sollen. Nach Möglichkeit sind sie in die Bauten zu integrieren. Angrenzende Fussgängerbereiche und Gehwege sollen möglichst wenig beeinträchtigt werden. Gemäss § 14 Abs. 1 des Parkplatzreglements haben die Parkplätze und die Verkehrsflächen eine ausreichende Grösse gemäss VSS-Normen aufzuweisen. Es existiert eine Norm des Schweizerischen Verbandes der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) über die Anordnung und Geometrie von Parkieranlagen (SN 640 291a), welche als fachmännische Richtlinie in der Praxis starke Beachtung findet (VGer ZH VB.2014.00540 vom 21. Mai 2015 E. 6.2). Diese Norm gilt für Parkieranlagen für Personenwagen und Lieferwagen mit einem Gewicht bis 3,5 Tonnen. Sie gilt für öffentlich und nicht öffentlich zugängliche Parkieranlagen sowohl auf öffentlichem als auch auf privatem Grund. Der vorgesehene Besucherparkplatz ist für Personenwagen bestimmt und nicht öffentlich zugänglich, weshalb die Bestimmungen betreffend die Komfortstufe A zur Anwendung gelangen (VSS-Norm SN 640 291a Art. 6, Tabelle: Übersicht über die Komfortstufen von Parkieranlagen). Es ist zu beachten, dass nach der Rechtsprechung die VSS-Normen nicht allzu schematisch und starr gehandhabt werden dürfen (BGer 1C_147/2015 vom 17. September 2015 E. 6.1.1 mit Hinweis).

3.5.3 Der Gemeinderat Steinhausen bewilligte einen ca. 2,65 m breiten Besucherparkplatz mit einer Länge von 5 m im Einmündungsbereich der Tiefgarageneinfahrt. Aus dem Plan «Parkierungskonzept» vom 18. Februar 2019 (BD-Beil. 14/10) ist ersichtlich, dass das Längsgefälle des Besucherparkplatzes 1,5 % beträgt; er weist ein Quergefälle von 6,5 % resp. 16 cm auf. Die maximale Längsneigung für ungedeckte Rampen einer Parkieranlage der Komfortstufe A beträgt 15 % (VSS-Norm SN 640 291a, Tabelle 11). In Übereinstimmung mit den Richtwerten für die Gestaltung von Grundstückzufahrten gemäss der VSS-Norm SN 40 050 beträgt das Gefälle auf einer Länge von 21,83 m 14,5 % und innerhalb der letzten 5 m bis zum Strassenrand des H. _____-wegs 5 %. Das Parkierungskonzept zeigt plausibel auf, wie sich das Parkieren auf dem Besucherparkplatz sowie die Wegfahrt von diesem gestaltet.

Es trifft zu, dass in Senkrechtparkfelder in der Regel vorwärts – und nicht wie im Parkierungskonzept vorgesehen rückwärts – eingefahren wird. Es ist allerdings nicht untersagt, rückwärts einzuparkieren; wie vorstehend erwähnt, sind die VSS-Normen zudem nicht starr anzuwenden. Ein Rückwärts-Manöver in den Besucherparkplatz ist zudem nicht mit Gefahren verbunden; es bestehen lediglich fünf weitere Parkplätze, und das Verkehrsaufkommen ist gering. Die Bauherrschaft hat nachvollziehbar – u.a. mit einer 3D-Visualisierung (Bg1-Beil. 3) – aufgezeigt, dass die Behauptung der Beschwerdeführerin, dass im Bereich der Einfahrtskurve ein beträchtlicher Höhenunterschied von mindestens 0,4 m, eher 0,6 m, zu überwinden sei, was selbst mit einem geländegängigen Fahrzeug nicht möglich sei, nicht zutrifft. Die zu überwindende Höhendifferenz beträgt 16 cm, was gemäss den anwendbaren technischen Normen zulässig ist. Im Übrigen ist ja wirklich nicht davon auszugehen, dass die Bauherrschaft einen Parkplatz erstellt, der gar nicht benützt werden kann. Es ist somit festzustellen, dass der geplante Besucherparkplatz den Normen entspricht und in Nachachtung von § 8 der Bauordnung der Gemeinde Steinhausen die Sicherheit gewährleistet.

4. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Bewilligungsvoraussetzungen i.S.v. Art. 22 RPG erfüllt sind und die Baubewilligung ST-2018-136 betreffend das Grundstück Nr. F._____, Steinhausen, zu Recht erteilt wurde. Aus Art. 25a RPG kann zudem keine Pflicht, über die Qualifikation des H._____-wegs im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens zu befinden, abgeleitet werden. Schliesslich ist der Regierungsrat zu Recht nicht auf den Antrag, in verbindlicher Weise festzustellen, dass die Grundstücke GS Nrn. I._____, Gemeinde Steinhausen, verkehrsmässig von Süden her zu erschliessen seien, eingetreten. Somit erweist sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als unbegründet und ist abzuweisen.

5.

5.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die unterliegende Beschwerdeführerin gemäss § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG kostenpflichtig. Die Spruchgebühr wird auf Fr. 3'000.– festgesetzt und in dieser Höhe mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

5.2 Im Rechtsmittelverfahren ist der ganz oder teilweise obsiegenden Partei zulasten der unterliegenden Partei eine Parteientschädigung nach Massgabe ihres Obsiegens zuzusprechen (§ 28 Abs. 2 VRG). Der anwaltlich vertretenen Bauherrschaft wird zulasten der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung von Fr. 4'000.– (inkl. MWST und

Barauslagen) zugesprochen. Die in ihrem amtlichen Wirkungsbereich obsiegenden Behörden haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (§ 28 Abs. 2a VRG).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Der Beschwerdeführerin wird eine Spruchgebühr von Fr. 3'000.– auferlegt, welche in dieser Höhe mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet wird.
3. Die Beschwerdeführerin hat der Bauherrschaft eine Parteientschädigung von Fr. 4'000.– (inkl. MWST und Barauslagen) zu bezahlen.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
5. Mitteilung an den Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin (im Doppel), an den Rechtsvertreter der Bauherrschaft (im Doppel), an den Rechtsvertreter des Gemeinderats Steinhausen (im Doppel), an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach) und zum Vollzug von Ziffer 2 im Dispositiv an die Finanzverwaltung des Kantons Zug.

Zug, 5. Februar 2021

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am