



VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

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

U R T E I L vom 2. März 2022 *[rechtskräftig]*
gemäss § 29 der Geschäftsordnung

in Sachen

A. _____ AG
Beschwerdeführerin
vertreten durch RA B. _____

gegen

1. Stadtrat von Zug
2. Regierungsrat des Kantons Zug
Beschwerdegegner

betreffend

Öffentlicherklärung Hasenbuelweg und Gimenenstrasse, Zug

V 2020 70

A. Die A. _____ AG ist Eigentümerin der Grundstücke (GS) Nrn. 3176, 3571, 4704 und 4750, GB Zug, welche u.a. die Gimenenstrasse und einen Teil des Hasenbüelwegs bilden. Der Hasenbüelweg und die Gimenenstrasse dienen als Fortsetzung der Meisenbergstrasse zur Erschliessung des Gimenenquartiers. Gemäss dem kommunalen Richtplan Verkehr, Motorisierter Individualverkehr, genehmigt am 22. Juni 2010, sind der Hasenbüelweg und die Gimenenstrasse als Erschliessungsstrassen qualifiziert. Mit dem Ziel, sie instand zu stellen und auszubauen, hiess der Stadtrat von Zug mit Beschluss vom 3. Juli 2015 den Baulinien- und Strassenplan Hasenbüelweg und Gimenenstrasse, Plan Nr. 8010, und die Änderung des Richtplans Verkehr, Motorisierter Individualverkehr, Gimenen, Plan Nr. 7805, zuhanden der Vorprüfung gut.

Mit Beschluss vom 16. August 2016 setzte der Stadtrat von Zug das Verfahren zur Festsetzung des Baulinien- und Strassenplans sowie zur Festsetzung des Perimeterplans zugunsten der Öffentlicherklärung des Hasenbüelwegs und der Gimenenstrasse aus. Der Sistierungsentscheid wurde beim Regierungsrat des Kantons Zug angefochten. Mit Beschluss vom 19. Dezember 2017 wies der Regierungsrat die Beschwerde gegen den Sistierungsentscheid ab. Dieser Entscheid erwuchs in Rechtskraft.

Mit Beschluss vom 14. August 2018 erklärte der Stadtrat von Zug den Hasenbüelweg sowie die Gimenenstrasse gemäss "Plan zur Öffentlicherklärung Hasenbüelweg/Gimenenstrasse" vom 3. August 2018 und den Erwägungen zur Nutzung mit Fahrzeugen und für Fussgänger für öffentlich. Während der öffentlichen Auflage wurden zwei Einsprachen erhoben. Mit Beschluss vom 19. Februar 2019 bestätigte der Stadtrat von Zug seinen Entscheid vom 14. August 2018 und wies die dagegen erhobenen Einsprachen ab, soweit er auf die Einsprachen eintrat. Die gegen den Entscheid vom 19. Februar 2019 u.a von der A. _____ AG eingereichte Verwaltungsbeschwerde wies der Regierungsrat mit Beschluss vom 29. September 2020 ab.

B. Am 4. November 2020 reichte die A. _____ AG gegen den regierungsrätlichen Beschluss betreffend die Öffentlicherklärung des Hasenbüelwegs und der Gimenenstrasse Verwaltungsgerichtsbeschwerde ein mit dem Antrag, es sei der Entscheid des Regierungsrates vom 29. September 2020 insofern aufzuheben, als das in ihrem Eigentum stehende GS 4750 (südlicher Teil der Gimenenstrasse) öffentlich erklärt werde; d.h. es sei das GS 4750 aus dem Verfahren der Öffentlicherklärung auszunehmen. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zzgl. MWST zu Lasten der Einwohnergemeinde der Stadt Zug und des Regierungsrates des Kantons Zug. Begründet

wurde die Beschwerde im Wesentlichen damit, es bestehe weder eine gesetzliche Grundlage noch ein konkretes und überwiegendes öffentliches Interesse an der Öffentlicherklärung. Weiter sei die Öffentlicherklärung von GS 4750 für die Erschliessung der Wohnzone auf GS 3172 nicht geeignet. Die Öffentlicherklärung von GS 4750 sei zudem nicht erforderlich, und die Erschliessung der Wohnzone auf GS 3172 über GS 4750 sei unverhältnismässig und nicht zumutbar.

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

D. Mit Vernehmlassung vom 17. Dezember 2020 beantragte die Baudirektion des Kantons Zug namens des Regierungsrats, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführerin abzuweisen.

E. Das Baudepartement der Stadt Zug beantragte mit Vernehmlassung vom 29. Januar 2021 namens des Stadtrats von Zug, die Beschwerde sei abzuweisen; unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführerin.

F. Am 15. Juni 2021 replizierte die Beschwerdeführerin. Am 12. bzw. 15. Juli 2021 teilten das Baudepartement der Stadt Zug und die Baudirektion des Kantons Zug mit, sie verzichteten auf das Einreichen einer Duplik.

Auf die Ausführungen in den Beschwerdeschriften ist – soweit erforderlich – in den Erwägungen einzugehen.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1.

1.1 Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, BGS 162.1) ist gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrates die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst. Ein solcher Ausschluss liegt hier nicht vor. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde der A. _____ AG (fortan: Beschwerdeführerin) ist frist-

und formgerecht eingereicht worden. Im Übrigen ist die Beschwerdeführerin auch zur Erhebung der Beschwerde legitimiert, ist sie doch als Eigentümerin von der Öffentlicherklärung der Gimenenstrasse direkt betroffen, hat bereits vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen und hat ein schutzwürdiges Interesse am Ausgang des Verfahrens.

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

1.2 Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann jede Rechtsverletzung gerügt werden. Als Rechtsverletzung gelten insbesondere die Nichtanwendung und die unrichtige Anwendung eines Rechtssatzes, die unrichtige rechtliche Beurteilung einer Tatsache sowie der Missbrauch oder die Überschreitung des Ermessens (§ 63 Abs. 1 VRG). Überdies kann jede für den Entscheid erhebliche unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhaltes gerügt werden (§ 63 Abs. 2 VRG). Die Handhabung des Ermessens unterliegt der gerichtlichen Beurteilung nicht (vgl. § 63 Abs. 3 VRG).

2. Parallel zu diesem Beschwerdeverfahren läuft beim Verwaltungsgericht ein Beschwerdeverfahren (V 2020 69), in welchem es um den Baulinien- und Strassenplan Hasenbüelweg und Gimenenstrasse, die Änderung des Richtplans Verkehr, Motorisierter Verkehr, Gimenen, und um den Perimeterplan Gimenen geht. Die Urteilsfällung in beiden Verfahren erfolgt gleichzeitig.

3.

3.1 Gemäss § 4 Abs. 1 des Gesetzes über die Strassen und Wege (GSW, BGS 751.14) sind Strassen und Wege öffentlich, wenn sie: a) seit unvordenklicher Zeit im Gemeingebrauch stehen, oder b) das Gemeinwesen über die entsprechenden Wegrechte verfügt, oder c) im Verfahren der Öffentlicherklärung dem Gemeingebrauch gewidmet worden sind. Über die Öffentlicherklärung von Gemeindestrassen entscheidet der Gemeinderat (§ 4 Abs. 2 Satz 1 GSW).

3.2 Die Öffentlicherklärung von Strassen und Wegen ist eine kraft staatlicher Hoheit dem Eigentümer auferlegte Beschränkung, wonach eine bisher private Strasse oder ein privater Weg inskünftig dem Gemeingebrauch gewidmet ist. Der mit der Öffentlicherklärung verbundene Eingriff in bestehende private Rechte ist entschädigungspflichtig, wenn er einer materiellen Enteignung gleichkommt (Gesetz über

Strassen und Wege [GSW], Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 25. April 1995, Vorlage Nr. 247.1 – Laufnummer 8615, S. 6 f.). Eigentumsbeschränkungen sind nur zulässig, wenn sie auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und sich unter den gegebenen Umständen als verhältnismässig erweisen (Art. 36 BV; BGE 145 II 70 E. 3.5). Im Folgenden ist konkret zu prüfen, ob die Voraussetzungen für den Eingriff in das Eigentum der Beschwerdeführerin erfüllt sind.

4.

4.1 Die Beschwerdeführerin bringt vor, gemäss § 4 Abs. 1 lit. c GSW könne eine Strasse erst dann öffentlich sein, wenn sie im Verfahren der Öffentlicherklärung dem Gemeingebrauch gewidmet worden sei. Diese "Widmung zum Gemeingebrauch" sei folglich Bedingung dafür, dass eine Strasse öffentlich sein könne. Grundvoraussetzung einer solchen Widmung sei wiederum die Verfügungsmacht des Gemeinwesens über eine Strasse. Das Gemeinwesen dürfe eine Strassenparzelle somit nur dann als öffentliche Verkehrsfläche behandeln resp. dem Gemeingebrauch widmen, wenn sie entweder a) über die entsprechende Parzelle dank eines dinglichen Rechts oder einer unmittelbar wirkenden öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung Verfügungsmacht erlangt hat oder b) der private Eigentümer seine Zustimmung zu Öffentlicherklärung resp. Widmung zum Gemeingebrauch gegeben habe. Seien keine dieser Voraussetzungen erfüllt, könne das Gemeinwesen die Strasse mangels Verfügungsmacht nicht für öffentlich erklären resp. dem Gemeingebrauch widmen. Vorliegend stehe GS 4750 unbestrittenermassen im Privateigentum. Das Gemeinwesen verfüge betreffend diese Parzelle weder über Verfügungsmacht noch habe die Beschwerdeführerin ihr Einverständnis zur Öffentlicherklärung gegeben. Folglich seien die Voraussetzungen zur Widmung nicht gegeben und kein Anwendungsfall von § 4 GSW erfüllt. Es fehle an einer gesetzlichen Grundlage für die Öffentlicherklärung. Einer allfälligen Öffentlicherklärung müsste ein separates Verfahren i.S.v. § 53 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; BGS 721.11) vorangehen.

4.2 Der Beschwerdeführerin ist zu widersprechen. Auch Strassen und Wege, an denen das Gemeinwesen noch keine Verfügungsmacht hat, können für öffentlich erklärt werden. Ziel der Öffentlicherklärung ist es nämlich gerade, dem Gemeinwesen diese Verfügungsmacht verschaffen zu können, wobei ein öffentliches Fahrwegrecht zu Gunsten der Allgemeinheit *erzwungen* wird. Bei einer Öffentlicherklärung von Grund, der nicht bereits im Eigentum des Gemeinwesens steht oder bei dem sich die private Eigentümerschaft nicht mit der Nutzung durch die Öffentlichkeit einverstanden erklärt,

stellt die (einseitige, behördliche) *Öffentlicherklärung* den eigentlichen Verfügungsakt dar, nicht die Widmung. Die Widmung ist einzig die Folge der *Öffentlicherklärung*, für welche keine bereits bestehende Verfügungsmacht des Gemeinwesens erforderlich ist. Bei § 4 GSW handelt es sich sodann um eine Bestimmung in einem Gesetz im formellen Sinn, welche genügend bestimmt ist. Paragraf 4 GSW erfüllt damit das Erfordernis des Rechtssatzes sowie der Gesetzesform. Die gesetzliche Grundlage für die Eigentumsbeschränkung ist somit gegeben.

5.

5.1 Gemäss der Beschwerdeführerin besteht kein konkretes und überwiegendes öffentliches Interesse an der *Öffentlicherklärung* des GS 4750. Diese diene einzig und allein der Erschliessung des städtischen Grundstücks GS 3172. Es bestehe aber weder eine konkrete Bauabsicht noch ein Bauprojekt für die Bebauung der Parzelle. Eine Parzellierung habe ebenfalls nicht stattgefunden. Somit sei erstellt, dass GS 4750 sozusagen auf Vorrat dem Gemeingebrauch gewidmet werden solle. Das öffentliche Interesse an einer Erschliessung des GS 3172 über das GS 4750 sei nicht konkret und überwiege das Interesse der Beschwerdeführerin am Erhalt der W3-Zone nicht, weil das GS 4750 der Anrechenbarkeit der Ausnutzung auf GS 1663 (im Eigentum der C. _____ & Co) entzogen werde. D.h. die Beschwerdeführerin könne die Ausnutzung auf GS 1663 nicht gegen Entschädigung übertragen und verliere daher einen beachtlichen wirtschaftlichen Wert, weil nach Rechtskraft des Verfahrens für die *Öffentlicherklärung* auch das GS 4750 zu einer gemeindlichen Verkehrsfläche und damit die Ausnutzung vernichtet würde. Zudem liege das gesamte GS 3172 in der Bauzone. Der in der Wohnzone gelegene Teil sei nicht abparzelliert worden. Die Zone des öffentlichen Interesses für Bauten und Anlagen Gimenen sei wohl für Schulanlagen bestimmt. Tatsächlich werde aber nur ein Bruchteil der OelB-Zone für die Schulanlage in Anspruch genommen. Der restliche Teil liege brach. Es wäre ohne weiteres möglich und auch geboten, die Wohnzone auf GS 3172 grundstückintern zu erschliessen. Die Erschliessungspflicht der Gemeinde umfasse entgegen der Auffassung des Regierungsrats nur die Groberschliessung. Dies jedenfalls, solange noch keine weitere Parzellierung erfolgt sei. Die Groberschliessung von GS 3172 sei ohne weiteres gegeben. GS 3172 sei unbestrittenermassen über GS 3176 erschlossen. Im vorliegenden Verfahren habe sich die Beschwerdeführerin damit einverstanden erklärt, dass das GS 3176 öffentlich erklärt werde. Eine weitergehende (Fein-)Erschliessung könne erst erfolgen, wenn weitere Grundstücke abparzelliert würden bzw. wenn ein konkretes Bauprojekt vorliege. Die Sicherung von Wegrechten an GS 4750 durch die Einwohnergemeinde Zug

diene nicht einem öffentlichen Zweck, sondern einzig und allein der Sicherung einer optimalen Ausgangslage für die künftige Bebauung des südlichen Teils von GS 3172. Im Rahmen von (gescheiterten) Verhandlungen über einen Landabtausch zwischen der Beschwerdeführerin und der Einwohnergemeinde Zug habe die Stadt Zug am 31. Mai 2011 eine Möglichkeit zur Erschliessung des in der Wohnzone gelegenen Teils von GS 3172 von Norden her, ab dem nördlichsten Punkt von GS 4750, aufgezeigt. Es sei erstellt, dass zum heutigen Zeitpunkt nicht feststehe, ob und wie die Wohnzone auf GS 3172 dereinst parzelliert werden solle. Somit sei heute auch noch kein konkretes öffentliches Interesse an der Öffentlicherklärung von GS 4750 gegeben.

5.2 Gemäss Art. 22 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG, SR 700) dürfen Bauten und Anlagen nur errichtet werden, wenn unter anderem das Land erschlossen ist. Land gilt als erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht (Art. 19 Abs. 1 RPG). Bei der Erschliessung unterscheidet man zwischen der Groberschliessung, der Feinerschliessung und dem sog. Hausanschluss. Als Groberschliessung gilt die Versorgung eines zu überbauenden Gebiets mit den Hauptsträngen der Erschliessungsanlagen, namentlich Strassen und Wege sowie Wasser-, Energieversorgungs- und Abwasserleitungen. Die Feinerschliessung umfasst den Anschluss der einzelnen Grundstücke an die Hauptstränge der Erschliessungsanlagen mit Einschluss von öffentlich zugänglichen Quartierstrassen und öffentlichen Leitungen. Die Grob- und Feinerschliessung der für den Wohnungsbau bestimmten Bauzonen ist entsprechend dem Bedarf in angemessenen Etappen innerhalb von 10 bis 15 Jahren durchzuführen (Art. 4 und Art. 5 Abs. 1 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes, WEG; SR 843). Der eigentliche Hausanschluss und die Hauszufahrt sind nicht Bestandteil der Erschliessung im Sinne von Art. 19 RPG. Das Gemeinwesen hat die Bauzonen innerhalb der im Erschliessungsprogramm vorgesehenen Frist zu erschliessen; es kann die Erschliessung bei Bedarf etappieren. Das kantonale Recht regelt die Beiträge der Grundeigentümer (Art. 19 Abs. 2 RPG; § 32a Abs. 1 PBG). Entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin gilt gemäss Art. 5 Abs. 1 WEG die Erschliessungspflicht des Gemeinwesens auch für die Feinerschliessung (vgl. hierzu auch BGE 115 Ia 343 E. 5e).

5.3 Gemäss den Materialien zum GSW ist die Öffentlicherklärung dann rechtmässig, wenn das öffentliche Interesse an der Strasse oder am Weg richtplanmässig ausgewiesen ist und konkret gegenteilige Interessen überwiegt (Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 25. April 1995 betreffend Gesetz über Strassen und Wege [GSW], Vorlage Nr. 247.1 -

8615, S. 7). Der gemeindliche Richtplan ist behördenverbindlich und gibt Aufschluss darüber, wie sich das Gemeindegebiet bezüglich Siedlung, Landschaft, Verkehr, Ver- und Entsorgung räumlich entwickeln soll (vgl. § 15 Abs. 1 PBG). Der Hasenbüelweg und die Gimenenstrasse sind gemäss Richtplanung der Stadt Zug Teil der Groberschliessung. Gemäss dem kommunalen Richtplan Verkehr, Motorisierter Individualverkehr, handelt es sich dabei um Erschliessungsstrassen, welche dazu dienen sollen, die Siedlungserweiterungsgebiete Hasenbüel (A19; GS 1664, 3174, 3584, 4808, 4809, 4810, 4811, 4812, 4954, 4955) und Gimenen (A20; unbebauter Teil des GS 3172) zu erschliessen und so baureif zu machen. Somit ist das öffentliche Interesse an der Öffentlicherklärung der Gimenenstrasse zur Erschliessung des GS 3172, welche zum heutigen Zeitpunkt noch nicht ausreichend vorhanden ist, richtplanmässig ausgewiesen.

5.4 Die Beschwerdeführerin bestreitet jedoch, dass für die Erschliessung des GS 3172 auch die Öffentlicherklärung des GS 4750 erforderlich sei. Die Groberschliessung von GS 3172 sei ohne weiteres gegeben, da GS 3172 unbestrittenermassen über GS 3176 erschlossen sei. Gegen die Öffentlicherklärung des ebenfalls in ihrem Eigentum stehenden GS 3176 (nördlicher Teil der Gimenenstrasse) wehre sich die Beschwerdeführerin nicht. Es bestehe weder eine konkrete Bauabsicht noch ein Bauprojekt für die Parzelle GS 3172.

5.5 Wie dem Liegenschaftsreport des GS 3172 auf ZugMap.ch entnommen werden kann, weist jenes ein Fläche von 17'218 m² auf, wovon 8724 m² im nördlichen Teil des Grundstücks der Zone des öffentlichen Interesses für Bauten und Anlagen (OelB) zugeteilt wurden und 8482 m² im südlichen Teil des Grundstücks in der Bauzone liegen (3489 m² in der Wohnzone W1 und 4993 m² in der Wohnzone W2A). Das GS 3176 führt bis zur OelB des GS 3172. Auch die ersten rund 70 m von GS 4750 liegen direkt neben der OelB. Erst die letzten rund 30 m der Strassenparzelle auf GS 4750 führen in die Wohnzone W2A. Bis zum Ende von GS 4750 sind weitere rund 50 m zurückzulegen, welche heute nicht als Strassenfläche ausgebaut sind. Sollte die Erschliessung des in der Wohnzone liegenden Teils des GS 3172 tatsächlich ab dem GS 3176, wie von der Beschwerdeführerin gefordert, erfolgen, müsste über eine längere Strecke die OelB in Anspruch genommen werden, was nicht zweckdienlich, zonenrechtlich sehr heikel und wohl nicht zulässig wäre, zumal die OelB dem öffentlichen Interesse dienen soll und nicht der weiteren Erschliessung der Wohnzone bzw. der Durchfahrt zu dieser Wohnzone. Zudem würde eine Erschliessung des südlichen Grundstücksteils via die OelB letztlich zu einer Parallelstrasse zum GS 4750 führen, was nicht zweckmässig und vor allem mit dem

Grundsatz des haushälterischen Umgangs mit dem Boden in keiner Weise vereinbar wäre (Art. 1 Abs. 1 RPG), da die Erstellung einer zusätzlichen Erschliessungsstrasse neben der Gimenenstrasse unnötig viel Bauland beanspruchen und dabei das GS 3172 halbieren würde. Und schliesslich ist zu beachten, dass sich auf GS 3172, angrenzend an GS 3176, zwei Schulpavillons (Primarschule) befinden. Der Schulunterricht bedingt einen angemessenen Umschwung für den Aufenthalt der Kinder. Diesen oder allfällige Erweiterungen mit der Erschliessung der angrenzenden Bauzone zu belasten, ist aus planerischer Sicht nicht zielführend. Aber auch aus sicherheitstechnischen Gründen ist eine eng an das bestehende Schulhaus Gimenen zu bauende Erschliessungsstrasse nicht angezeigt. Vor diesem Hintergrund besteht damit ein öffentliches Interesse, auch das GS 4750 in die Öffentlicherklärung miteinzubeziehen. Für die Erschliessung von Bauzonen ist nicht wesentlich, ob für die mit der Erschliessung nutzbar werdenden Bauzonen bereits ein konkretes Bauprojekt besteht. Bauzonen sind unabhängig von konkreten Bauprojekten und auch unabhängig von der Parzellierung der Bauzonenfläche zu erschliessen. Gemäss den vorangehenden Erwägungen ist jedenfalls mit einiger Sicherheit zu erwarten, dass die Erschliessung des südlichen Teils des GS 3172 über das GS 4750 erfolgen wird, was für die Bejahung des für die Öffentlicherklärung des GS 4750 erforderlichen aktuellen öffentlichen Interesses ausreicht. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin verliert sie keine Ausnützung bzw. wird GS 4750 durch die Öffentlicherklärung der ganzen Gimenenstrasse nicht der Ausnützung auf GS 1663 entzogen, und somit wird keine Ausnützung vernichtet. Sowohl § 18 Abs. 3 aV PBG (gültig bis 31. Dezember 2018) als auch § 36 Abs. 3 nV PBG enthalten nämlich die Aussage, dass, falls das Gemeinwesen für den Bau oder Ausbau von öffentlichen Strassen, Radstrecken oder Wegen Land von der dem Baugesuch zugrundeliegenden Fläche benötigt, der für diese öffentlichen Anlagen beanspruchte Teil des Baugrundstücks im Ausmass von max. 25 % der dem Baugesuch zugrunde liegenden Fläche zur anzurechnenden Landfläche gezählt werden kann (Satz 1). Dies gilt auch für zukünftige Baugesuche sowie bei der Übernahme von Strassen und Wegen durch das Gemeinwesen, sofern eine entsprechende Vereinbarung zwischen der Bauherrschaft und der Gemeinde vorliegt (Satz 2). Immerhin hat der Stadtrat in seiner Vernehmlassung ausgeführt, dass er bereit ist, bei künftigen Baugesuchen nach dem dannzumal geltenden Recht die öffentlich erklärte Landfläche zu berücksichtigen. Damit hat die Beschwerdeführerin eine klare Zusage, dass gegebenenfalls so verfahren würde. Sie ist zudem darauf aufmerksam zu machen, dass nicht nur 25 % zur anrechenbaren Landfläche zugeschlagen werden kann, wie sie das meint, sondern die Übertragung der gesamten anrechenbaren Fläche des vom Gemeinwesen beanspruchten Strassengrundstücks möglich ist, da sich der Passus "im Ausmass von maximal 25 % der

dem Baugesuch zugrunde liegenden Fläche" in § 18 Abs. 3 aV PBG und § 36 Abs. 3 nV PBG auf die Grösse des empfangenden bzw. begünstigten Grundstücks und nicht des gebenden Strassengrundstücks bezieht (vgl. Erläuterungsskizzen der Baudirektion des Kantons Zug zur V PBG, Dezember 2013, revidiert im August 2014, S. 21). Somit sind die Einschränkungen, die aus der Öffentlicherklärung entstehen, sehr gering, umso mehr als mit der Öffentlicherklärung auch die Pflicht, die Strasse zu unterhalten, auf die Gemeinde übergeht (§ 6 Abs. 1 GSW). Ein konkretes bzw. aktuelles öffentliches Interesse an der Öffentlicherklärung des GS 4750 liegt zudem vor.

6.

6.1

6.1.1 Die Beschwerdeführerin macht darauf aufmerksam, dass das Grundstück der Stadt Zug GS 3172 sowohl an GS 4750 als auch an GS 3176 grenze. Solange nicht klar sei, wie der südliche Teil des GS 3172 bebaut werden solle, könne nicht beurteilt werden, ob eine Erschliessung über GS 4750 geeignet wäre. Die Eignung lasse sich erst anhand eines Baugesuchs beurteilen. Je nach dessen konkreter Ausgestaltung könnte eine Erschliessung über GS 4750 völlig ungeeignet sein. Das GS 3172 sei unbestrittenermassen über die heutige Zufahrt über GS 3176 erschlossen. Es werde bestritten, dass sich die Wohnzone nur über GS 4750 erschliessen lasse.

6.1.2 Die Verwaltungsmassnahme muss geeignet sein, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen. Das Element der Geeignetheit dient der Prüfung der Präzision staatlichen Handelns. Ungeeignet ist eine Massnahme dann, wenn sie am Ziel vorbeischießt, d.h. keinerlei Wirkungen im Hinblick auf den angestrebten Zweck entfaltet oder die Erreichung dieses Zweckes sogar erschwert oder verhindert. Zu prüfen ist also die Zwecktauglichkeit einer Massnahme (BGE 144 I 126 E. 8.1; 137 IV 249 E. 4.5.2; 136 I 29 E. 4.4. f.; 130 I 140 E. 5.3.6). Die Rechtsprechung ist bei der Beurteilung der Eignung grosszügig und sondert nur diejenigen Massnahmen aus, die sich als völlig ungeeignet zur Zielerreichung erweisen. Gemäss dem Bundesgericht genügt für die Eignung einer Massnahme, dass diese mit Blick auf den angestrebten Zweck Wirkungen zu entfalten vermag und nicht gänzlich daran vorbeizieht (vgl. BGE 144 I 126 E. 8.1; 135 II 105 E. 2.3.3; 132 I 7 E. 4.2; 130 II 425 E. 5.4.1 in: Pra 94 [2005] Nr. 71, S. 550 f.; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 522).

6.1.3 Wie soeben unter E. 5.5 ausgeführt, wäre die Erschliessung des in der Wohnzone liegenden Teils des GS 3172 ab dem GS 3176 nicht zweckdienlich, zonenrechtlich sehr

heikel und wohl nicht zulässig. Zudem wäre eine Erschliessung des südlichen Grundstücksteils via die OeIB nicht mit dem Grundsatz des haushälterischen Umgangs mit dem Boden vereinbar. Es liegt auf der Hand, dass eine Erschliessung des südlichen Teils des GS 3172 ab dem GS 4750 besser geeignet ist als eine solche ab dem GS 3176. Jedenfalls kann sicher nicht gesagt werden, dass die Öffentlicherklärung der Gimenenstrasse ab dem Abschnitt, der sich auf dem GS 4750 befindet, nicht geeignet wäre, um das von den Behörden angestrebte Ziel zu erreichen. Um dies festzustellen bedarf es keines konkreten Bauprojekts.

6.2

6.2.1 Mit den gleichen Argumenten, wie sie diese im Zusammenhang mit der Geeignetheit vorbringt, macht die Beschwerdeführerin geltend, es sei nicht ersichtlich, inwiefern eine Erschliessung über GS 4750 erforderlich sei. Namentlich habe die Einwohnergemeinde Zug nicht rechtsgenügend dargelegt, weshalb die Erschliessung nicht grundstücksintern oder über GS 3176 erfolgen könne. Es sei eine rein fiskalische Überlegung des Regierungsrats, wenn er der Auffassung sei, dass mehrere Stichstrassen ab GS 4750 ökonomischer wären, weil damit mehr bebaubare Fläche verbleibe, als eine grundstücksinterne Erschliessung von Norden her ab GS 3176.

6.2.2 Die Verwaltungsmassnahme muss im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel erforderlich sein; sie hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde. Das Element der Erforderlichkeit dient der Prüfung der Intensität staatlichen Handelns. Die Massnahme darf in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht über das Notwendige hinausgehen (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 527 und Rz. 530).

6.2.3 Nachdem in E. 6.1.3 festgestellt wurde, dass eine Erschliessung des südlichen Teils des GS 3172 ab dem GS 4750 besser geeignet ist als eine solche ab dem GS 3176 oder eine grundstücksinterne Erschliessung und keine weiteren, mildereren Massnahmen erkennbar sind – und auch von der Beschwerdeführerin nicht vorgebracht werden –, als der Öffentlichkeit das Benützen des GS 4750 zu ermöglichen, um in die Wohnzone des GS 3172 zu gelangen, ist auch die Erforderlichkeit der Öffentlicherklärung der Gimenenstrasse, inklusive des GS 4750, zu bejahen.

6.3

6.3.1 Schliesslich bringt die Beschwerdeführerin vor, die Erschliessung über GS 4750 sei unverhältnismässig und nicht zumutbar. Da zum heutigen Zeitpunkt kein noch nicht erschlossenes Grundstück an GS 4750 grenze, sei die Öffentlicherklärung von GS 4750 insbesondere nicht zumutbar. Das konkrete Interesse der Beschwerdeführerin an ihrem unbelasteten Eigentum überwiege ein nicht näher konkretisiertes und nicht öffentliches Interesse der Einwohnergemeinde Zug. Die Wohnzone auf GS 3172 könnte ohne Weiteres grundstücksintern erschlossen werden. Ebenfalls könnte die Wohnzone im nördlichen Bereich über GS 3176 erschlossen werden.

6.3.2 Eine Verwaltungsmassnahme ist nur gerechtfertigt, wenn sie ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für den betreffenden Privaten bewirkt, wahrt. Es ist deshalb eine wertende Abwägung vorzunehmen, welche im konkreten Fall das öffentliche Interesse an der Massnahme und die durch ihre Wirkungen beeinträchtigten privaten Interessen der Betroffenen miteinander vergleicht. Die Massnahme muss durch ein das private Interesse überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 556 f.).

6.3.3 Wie ebenfalls bereits in E 5.5 ausgeführt, sind die Einschränkungen, die aus der Öffentlicherklärung des GS 4750 der Beschwerdeführerin entstehen, gering. Mit der Öffentlicherklärung geht sogar die Pflicht, die Strasse zu unterhalten, auf die Gemeinde über (§ 6 Abs. 1 GSW). Zudem kann davon ausgegangen werden, dass kein Teil der Gimenenstrasse der Ausnützung auf GS 1663 entzogen wird. Auf der anderen Seite besteht ein öffentliches Interesse an der Öffentlicherklärung des GS 4750, welches das private Interesse der Beschwerdeführerin an unbelastetem Eigentum eindeutig überwiegt. Und zwar erfolgt die Öffentlicherklärung zu Recht für das ganze GS 4750, da die Wohnzone auf GS 3172 erst gegen das Ende der auf GS 4750 gelegenen Gimenenstrasse hin beginnt und insbesondere dort das entsprechende Teilstück für die Erschliessung der Wohnzone erforderlich ist. Die einzelnen Liegenschaften können so einfacher erreicht werden. Dem Ansinnen der Beschwerdeführerin, die Öffentlicherklärung eventualiter auf den nördlichen Bereich von GS 4750 zu beschränken, kann daher nicht entsprochen werden.

7. Zusammenfassend ergibt sich, dass der Regierungsratsbeschluss vom 29. September 2020 nicht zu beanstanden ist. Der Regierungsrat hat kein Recht verletzt, indem er festgestellt hat, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für die Öffentlicherklärung der ganzen Gimenenstrasse (sowie des Hasenbüelwegs) erfüllt sind,

für diese ein öffentliches Interesse besteht und die Massnahme verhältnismässig ist. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

8. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die unterliegende Beschwerdeführerin gemäss § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG kostenpflichtig. Die Spruchgebühr wird auf Fr. 3'500.– festgesetzt und mit dem in dieser Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Der Beschwerdeführerin wird eine Spruchgebühr von Fr. 3'500.– auferlegt, welche mit dem in dieser Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet wird.
3. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
4. Mitteilung an den Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin, an den Stadtrat von Zug, an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach) und zum Vollzug von Ziffer 2 im Dispositiv an die Finanzverwaltung des Kantons Zug.

Zug, 2. März 2022

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am