



## 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 12. September 2022 *[rechtskräftig]*  
gemäss § 29 der Geschäftsordnung

in Sachen

**A.** \_\_\_\_\_ **AG**  
Beschwerdeführerin  
vertreten durch RA B. \_\_\_\_\_

gegen

1. **Gemeinderat Steinhausen**  
vertreten durch RA C. \_\_\_\_\_
2. **Regierungsrat des Kantons Zug**  
Beschwerdegegner

weitere Verfahrensbeteiligte:

1. **D.** \_\_\_\_\_
2. **E.** \_\_\_\_\_
3. **F.** \_\_\_\_\_

betreffend

Baubewilligung  
(Projektanpassung Blocksteinmauer)

V 2021 82

A. Am 5. Juli 2018 reichte die A. \_\_\_\_\_ AG, Alleineigentümerin des Grundstückes GS G. \_\_\_\_\_, J. \_\_\_\_\_ strasse 1 und 3, Steinhausen, ein Baugesuch für den Neubau eines Doppel Einfamilienhauses ein. Im Norden grenzt das GS G. \_\_\_\_\_ an das GS H. \_\_\_\_\_, im Westen an das GS K. \_\_\_\_\_ und im Süden an das GS L. \_\_\_\_\_. Diese Grundstücke befinden sich in der Wohnzone W1. Westlich des GS H. \_\_\_\_\_ und nördlich des GS K. \_\_\_\_\_ befindet sich das in der Landwirtschaftszone liegende GS M. \_\_\_\_\_. Das GS G. \_\_\_\_\_ grenzt nicht direkt an die Landwirtschaftszone; sein nordwestlicher Eckpunkt liegt ca. 2,30 m davon entfernt. Im Juni 2020 wurde der südliche Teil von GS G. \_\_\_\_\_ abparzelliert und wird unter GS N. \_\_\_\_\_ geführt, womit je eine Hälfte des Doppel Einfamilienhauses eine eigene Parzelle hat.

Am 21. Januar 2019 erteilte der Gemeinderat Steinhausen die ersuchte Baubewilligung (ST-2018-095). Gleichzeitig legte er mit einer Ausnahmegenehmigung die Höhenlage des Fussbodens des Erdgeschosses statt der zulässigen 439,72 auf 440,17 m.ü.M. fest. Mit der Baubewilligung wurde u.a. eine Blocksteinmauer bewilligt, welche bis zur Grundstücksgrenze des GS K. \_\_\_\_\_ reicht. Gemäss Baubewilligung Ziff. 3.9.1 beträgt die Höhe der Stützmauer an dieser Grundstücksgrenze 1,00 m und erhöht sich um jeweils 0,50 m auf maximal 2,00 m. Mit jeder Blocksteinreihe wird auch der Grenzabstand vergrössert. Als Auflagen in den Ziffern 4.3.1.4 und 4.3.1.5 hielt die Baubewilligung fest, dass vor Baubeginn und Baufreigabe ein Kanalisationsausführungsplan zur Genehmigung einzureichen sei. Ziffer 4.8 enthält die Verpflichtung, Projektänderungen der zuständigen Abteilung zur Genehmigung einzureichen mit dem zusätzlichen Hinweis, dass wesentliche Änderungen mit neuer Baueingabe auch auszuschreiben seien. Die A. \_\_\_\_\_ AG reichte den revidierten Kanalisationsplan Nr. 253-12 bei der Abteilung Bau und Umwelt ein; in diesem Plan war die Blocksteinmauer höher als die bewilligten 2 m eingezeichnet, allerdings ohne Kennzeichnung der Änderung. Am 31. März 2020 wurde der Plan genehmigt.

Nach der Baufreigabe wurde der Abteilung Bau und Umwelt gemeldet, dass die in westlicher Richtung gebaute Blocksteinmauer zu hoch sei. Die Baukontrolle ergab, dass die Mauer am höchsten Punkt mit sechs Reihen à 0,50 m die Baubewilligung verletzte. Die auf Aufforderung der Gemeinde am 2. Juli 2020 eingereichte Projektänderung (Baugesuchsverfahren ST-2020-084) wurde am 10. und 17. Juli 2020 publiziert.

D. \_\_\_\_\_, E. \_\_\_\_\_ sowie F. \_\_\_\_\_ reichten je dagegen eine Einsprache ein. Mit Beschluss vom 21. September 2020 hiess der Gemeinderat Steinhausen die drei

Einsprachen gut. Gleichzeitig ordnete er an, dass die Stützmauer im ursprünglich bewilligten Zustand von 21. Januar 2019 wiederherzustellen sei. Dafür werde eine Frist von drei Monaten seit Rechtskraft dieses Beschlusses angesetzt unter Androhung der Ersatzvornahme. Die gegen diesen Beschluss von der A. \_\_\_\_\_ AG eingereichte Beschwerde wies der Regierungsrat des Kantons Zug mit Entscheid vom 7. September 2021 ab.

B. Am 11. Oktober 2021 liess die A. \_\_\_\_\_ AG Verwaltungsgerichtsbeschwerde einreichen und folgende Rechtsbegehren stellen:

1. Es seien die Beschlüsse des Gemeinderates Steinhausen vom 21. September 2020 betreffend Abweisung des Gesuchs um Projektanpassung (Nr. ST-2020-084) sowie der Beschluss des Regierungsrates vom 7. September 2021 aufzuheben und es sei dem Baugesuch ST-2020-084 die Bewilligung zu erteilen.
2. Eventualiter sei in Aufhebung der Beschlüsse vom 21. September 2020 und vom 7. September 2021 die Projektanpassung Blocksteinmauer, GS I. \_\_\_\_\_/N. \_\_\_\_\_, J. \_\_\_\_\_ strasse 1 + 3, gemäss den am 2. Juli 2020 eingereichten Plänen, jedoch unter der Auflage der Begrünung der obersten beiden Blocksteinreihen, zu bewilligen.
3. Subeventualiter seien die Beschlüsse vom 21. September 2020 und vom 7. September 2021 aufzuheben und es sei die Sache zur Neubeurteilung an den Gemeinderat Steinhausen zurückzuweisen.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge (inkl. MWST zu 7,7 %) zulasten der Beschwerdegegner.

Zur Begründung wurde vorgebracht, dass die zusätzlichen 1–2 Steinreihen der Blocksteinstützmauer die Umgebung – zumindest unter der Auflage einer Begrünung – nicht beeinträchtigen und die Anforderungen von § 14 BO vorliegend erfüllt seien. Soweit die Vorinstanzen zu einem anderen Schluss gekommen seien, hätten sie ihr Ermessen überschritten, sich von sachfremden Erwägungen leiten lassen, den Betrachtungsperimeter unrichtig festgelegt und den Sinn und Zweck der Einordnungsvorschrift verkannt. Aufgrund der Bewilligung diverser anderer, vergleichbarer Mauern sei zudem das Rechtsgleichheitsgebot verletzt worden. Schliesslich sei seitens der Vorinstanzen gegen das Verhältnismässigkeitsgebot verstossen worden, zumal sie die von der Beschwerdeführerin offerierten milderen Mittel nicht ernsthaft geprüft, sondern mit nicht stichhaltigen Argumenten verworfen hätten. Betreffend die Rückbauverfügung wurde ausgeführt, dass diese unverhältnismässig sei. Die Anpassung an der Stützmauer sei von einem Ingenieur und Mitglied der Baukommission Steinhausen gefordert worden, die Beschwerdeführerin habe über einen bewilligten Plan verfügt, weshalb sie die

Blocksteinmauer gutgläubig erstellt habe. Die Mauer entspreche den Bauvorschriften. Durch den Rückbau würde sich an der steilen Böschung entlang der Westseite des Grundstücks – und damit an deren optischen Fernwirkung – nichts ändern. Die Kosten von rund Fr. 20'000.– würden in keinem Verhältnis zum erzielten Nutzen stehen, zumal sich die gleiche optische Wirkung auch mit der Auflage einer Begrünung erreichen lasse. Bei gebotener umfassender und sorgfältiger Interessenabwägung und bei Beachtung der Erwägungen des Verwaltungsgerichts im Verfahren V 2014 46 vom 23. September 2015 hätten die Vorinstanzen von Anfang an zum Schluss gelangen müssen, dass die Bewilligung unter Auflagen zu erteilen und jedenfalls die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes vorliegend als unverhältnismässig zu qualifizieren sei.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht wurde die Durchführung eines Augenscheins und die Befragung von O. \_\_\_\_\_ beantragt.

C. Die Beschwerdeführerin leistete fristgerecht den verfügten Kostenvorschuss von Fr. 3'000.–.

D. Am 26. November 2021 verzichtete der Gemeinderat Steinhausen unter Verweis auf den gutbegründeten Entscheid des Regierungsrates auf eine Stellungnahme.

E. Mit Stellungnahme vom 3. Dezember 2021 beantragte die Baudirektion des Kantons Zug im Namen des Regierungsrates die Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführerin. Da die Vorbringen in der Gerichtsbeschwerde weitgehend mit denjenigen im vorgehenden Verfahren übereinstimmten, könne sie auf die Ausführungen im angefochtenen Entscheid verweisen. Ergänzend führte sie aus, dass die Stützmauer einen wesentlichen Bestandteil des Aussenraumes darstelle und damit gemäss § 14 Abs. 1 BO Steinhausen zu beurteilen sei. Absatz 2 von § 14 BO sei nicht ohne Weiteres als *lex specialis* zu dessen Abs. 1 zu qualifizieren. Der Betrachtungsperimeter sei nachvollziehbar festgelegt worden. Die von der Beschwerdeführerin erneut erwähnten vier zu vergleichenden Blocksteinmauern befänden sich zum Teil in erheblicher Distanz zum Baugrundstück. Nur gerade ein Beispiel liege in der gleichen zusammenhängenden Zone W1; diese Mauer stehe in grosser Distanz und weise nur gerade zwei Steinreihen auf. Betreffend Begrünung, zu welcher immer noch kein glaubhaftes bzw. realisierbares Konzept vorgelegt worden sei, werde auf den angefochtenen Entscheid verwiesen.

In Bezug auf die angeordnete Wiederherstellung des bewilligten Zustandes bringe die Beschwerdeführerin keine neuen Tatsachen zu der von ihr bestrittenen Bösgläubigkeit vor. Die Verhältnismässigkeit von angeordneten restitutorischen Massnahmen sei wegen der fehlenden Gutgläubigkeit nur in begrenztem Umfang zu berücksichtigen. Vorliegend seien zudem die zu erwartenden Kosten für den Rückbau im Verhältnis zu den Gesamtkosten als gering einzustufen. Die optische Aufwertung der Umgebung liege im öffentlichen Interesse.

Der Antrag auf die Durchführung eines weiteren Augenscheins sei abzulehnen. Beim Augenschein vom 19. Januar 2021 seien die örtlichen Gegebenheiten hinreichend festgestellt worden. Die damaligen winterlichen Verhältnisse hätten sich sogar eher vorteilhaft für die Beschwerdeführerin erwiesen, da die Schneemassen die Mauer eher geringer und die Umgebung homogener hätten erscheinen lassen.

F. Am 7. Februar 2022 reichte die Beschwerdeführerin eine Replik ein, auf deren Ausführungen – soweit nötig – in den Erwägungen eingegangen wird. Der Gemeinderat Steinhausen liess sich nicht mehr vernehmen, und die Baudirektion verzichtete auf eine Duplik.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1.

1.1 Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; BGS 162.1) ist die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrats, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst. Ein solcher Ausschluss liegt hier nicht vor. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist zudem frist- und formgerecht eingereicht worden. Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin des angefochtenen Entscheids besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des vorinstanzlichen Entscheids. Die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin ist gestützt auf § 62 Abs. 1 VRG gegeben. Die Beschwerde ist deshalb zu prüfen.

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

## 1.2

1.2.1 Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann jede Rechtsverletzung gerügt werden. Als solche gelten die Nichtanwendung und die unrichtige Anwendung eines Rechtssatzes, die unrichtige rechtliche Beurteilung einer Tatsache, der Missbrauch oder die Überschreitung des Ermessens, die Verletzung einer wesentlichen Verfahrensvorschrift sowie die Rechtsverweigerung und -verzögerung. Nicht gerügt werden kann die unrichtige Handhabung des Ermessens (§ 63 VRG).

1.2.2 Das Verwaltungsgericht darf die Ermessensausübung der Vorinstanz bzw. der erstinstanzlich anordnenden Behörde nicht frei überprüfen. Gemäss der konstanten Rechtsprechung des Bundesgerichts kommt der kommunalen Baubewilligungsbehörde bei der Beurteilung der Einordnung eines Bauprojekts in Bezug auf die ästhetische Würdigung der örtlichen Verhältnisse ein durch die Gemeindeautonomie geschützter Entscheidungs- und Ermessensspielraum zu, welchen es grundsätzlich zu beachten gilt (vgl. BGer 1C\_175/2018 vom 7. März 2019 E. 4.2 m.H. auf BGer 1C\_358/2017 vom 5. September 2018 E. 3.6). Insofern schränkt die in Art. 50 BV garantierte Gemeindeautonomie auch die ansonsten umfassende Kognitionsbefugnis der Beschwerdeinstanz im Verwaltungsverfahren, konkret hier des Regierungsrates, ein, als dieser das sachgemäss ausgeübte Ermessen der Baubewilligungsbehörde zu respektieren hat. Beruht der Entscheid auf sachgerechter, nachvollziehbarer und vertretbarer ästhetischer Würdigung und beachtet er die Grundsätze der Rechtsgleichheit und Verhältnismässigkeit, ist er von den nachfolgenden Rechtsmittelinstanzen zu schützen.

2. Die Beschwerdeführerin beantragt in beweisrechtlicher Hinsicht die Durchführung eines Augenscheins sowie die Befragung von O.\_\_\_\_\_. In den dem Gericht vorliegenden Akten befinden sich die Baugesuchsunterlagen, das Protokoll des im Vorverfahren am 19. Januar 2021 durchgeführten Augenscheins mit elf Fotos vom Schauplatz sowie noch weitere von der Beschwerdeführerin und der Gemeinde Steinhausen eingereichte Bilder. Die umfassenden Akten geben ein klares Bild von den örtlichen Verhältnissen. Auch sind von der Befragung von O.\_\_\_\_\_ keine Erkenntnisse zu erwarten, die nicht schon in den Rechtsschriften der Beschwerdeführerin wiederholt

dargelegt wurden. Auf die Vornahme der beantragten Beweismassnahmen wird daher verzichtet.

3. In Abweichung von der Baubewilligung vom 21. Januar 2019, womit eine Stützmauer mit vier Steinblockreihen à 0,50 m mit einer maximalen Höhe von 2,0 m bewilligt wurde, wurde in der Folge eine Stützmauer gebaut, welche am höchsten Punkt sechs Reihen und eine Höhe von 3,17 m aufwies. Mit Beschluss vom 21. September 2020 verweigerte der Gemeinderat Steinhausen die nachträglich ersuchte Bewilligung für die schon erstellte Mauer aufgrund einer vermeintlichen Grenzabstandsverletzung (was er im Verwaltungsbeschwerdeverfahren selber als fehlerhafte Beurteilung anerkannte) und der fehlenden Einordnung. Gleichzeitig ordnete er die Wiederherstellung des bewilligten Projekts an. Der Regierungsrat schützte den gemeindlichen Entscheid ohne Einschränkung. Was die Beschwerdeführerin dagegen in ihrer materiell weitgehend mit der Verwaltungsbeschwerde identischen Eingabe vor Verwaltungsgericht vorbringt und sich insofern in überwiegend appellatorischer Kritik erschöpft, vermag die ausführliche, in jeder Hinsicht überzeugende Begründung im Regierungsratsentscheid nicht zu erschüttern. An dieser Stelle wird daher, soweit nicht nachfolgend Bekräftigungen, Ergänzungen oder Präzisierungen dargelegt werden, auf die zutreffenden Erwägungen im angefochtenen Entscheid verwiesen.

4.

4.1 Gemäss § 14 Abs. 1 der Bauordnung der Gemeinde Steinhausen (BO) müssen Gebäude sich hinsichtlich Grösse, Lage, Gestaltung und Oberfläche des Baukörpers sowie dessen Aussenraumes so in die Umgebung einordnen, dass eine gute Gesamtwirkung entsteht. Bauten, Anlagen, Anschriften, Farbgebungen, Antennen und Reklamen dürfen insbesondere Landschaften sowie das Orts-, Quartier- und Strassenbild nicht beeinträchtigen (Abs. 2). In der Baubewilligung können Nebenbestimmungen aufgenommen werden, welche die Gestaltung betreffen (Abs. 3). Die Beschwerdeführerin bestreitet vorab, dass die um zwei Reihen erhöhte Mauer das Einordnungsgebot verletzt bzw. diesem überhaupt unterliegt. Nach ihrer Ansicht handle es sich bei der Mauer bloss um eine Anlage, weshalb die nach § 14 Abs. 1 BO geltende positive ästhetische Generalklausel gar nicht zur Anwendung gelange. Nach Absatz 2 von § 14 BO als *lex specialis* zu Abs. 1 genüge es, wenn die Mauer die Umgebung nicht verunstalte.

4.2 Dem Regierungsrat ist zuzustimmen, dass § 14 Abs. 1 BO nicht bloss die Gestaltung des Gebäudes ordnet, sondern eben gerade auch den Aussenraum. Dass eine

Stützmauer ein wesentliches Gestaltungselement des Aussenraumes darstellt und die Wirkung des bebauten Grundstückes massgeblich beeinflusst, kann nicht ernsthaft bestritten werden. Dies zeigt sich beispielhaft am strittigen Objekt, wo der Blocksteinsockel in seiner Wuchtigkeit massgeblich die Gesamtwirkung beeinflusst. Es kann nicht sein, dass ein Haus für sich allein zwar den ästhetischen Ansprüchen zu genügen vermag, mit einer dominanten, zwar allenfalls nicht geradezu verunstaltenden Aussenraumgestaltung dann aber die Wirkung zunichte gemacht werden darf. Fraglos gehört die Gestaltung der Umgebung und deren Abgrenzung zum Gesamtkonzept einer Überbauung und unterliegt als Ganzes dem ästhetischen Einordnungsgebot.

4.3 Auch der Beurteilung der Vorinstanzen, dass die Erhöhung der Mauer um bis zu zwei Reihen die Grenzen des Erträglichen sprengt, ist zuzustimmen. Die Meinung der Beschwerdeführerin, dass es sich bei der Erhöhung von erlaubten vier Reihen um eine bis zwei Reihen, also eine Erhöhung der bewilligten Mauer von 2,00 m bis auf 3,17 m, um eine bloss massvolle Erweiterung mit ähnlicher Wirkung handle, ist angesichts der Gesamtlänge (Südwestseite ca. 28 m unterste Blocksteinreihe, ca. 25,5 m oberste Reihe, Südostseite knapp 15 m) schon aus mathematischen Gründen nicht zutreffend. Und schon gar nicht überzeugt die Argumentation, was im kleineren Mass bewilligt sei, sei auch im grösseren bewilligungsfähig. So ist es vorliegend auch nicht von Relevanz, aus welchen Gründen die Baubewilligungsbehörde die Sockelversion mit vier Reihen (noch) genehmigte. Soweit die Beschwerdeführerin implizit vorbringt, mit der ihr ausnahmsweise zugestanden privilegierten Erhöhung der Erdgeschossfussbodenhöhe um 0,45 m habe die Baubewilligungsbehörde die massive Stützmauer geradezu provoziert oder die Erhöhung in Kauf genommen und dürfe sich jetzt nicht daran stören, ist sie nicht zu hören. Eine Bewilligung löst keinen Anspruch auf Genehmigung von späteren Anpassungen aus, welche nicht gesetzeskonform sind.

4.4. Was die unverändert wiederholten Rügen zur Anpassung an die Umgebung, namentlich an die Landwirtschaftszone betrifft, ist festzustellen, dass der Regierungsrat sich eingehend zu all diesen Vorbringen äusserte und die Ansicht der Baubewilligungsbehörde mit nachvollziehbaren Gründen stützte. Die Beschwerdeführerin wirft ihm denn auch nicht vor, dass er sich nicht mit ihren Argumenten auseinandergesetzt habe, sondern er habe die Anpassungen nicht wie sie gewichtet, sie "verkannt". Daraus kann keine – in diesem Verfahren einzig zu rügende – Rechtsverletzung abgeleitet werden.

4.5 Die Beschwerdeführerin schlägt als mildere Massnahme die Begrünung der oberen zwei Blocksteinreihen oder gar der ganzen Mauer vor, womit die optische Wucht gedämpft werden könnte. Zu diesem Zweck liess sie eine hübsch begrünte Planskizze der Süd-West-Fassade einreichen. Dem ist entgegenzuhalten, dass der Höherbau eine kurze, steile Anböschung erlaubte, womit durchaus vorteilhaft für die Nutzer der Liegenschaft das flache Gartengelände weiter gegen die Westseite gezogen werden konnte. Nochmals verstärkt wird die massive Sockelwirkung – die jeweils obere Steinblockreihe ist nur um 32 cm zurückversetzt –, da wegen der hohen Mauer und der steilen Anböschung die Beschwerdeführerin aus Sicherheitsgründen einen Zaun aus Drahtgeflecht mit dahinterliegenden Pflanzen setzen musste. Auch mit der vorgeschlagenen Begrünung der Mauer verbleibt eine steil aufragende hohe Wand. Mit dem bewilligten Bau von nur vier Reihen hätte die natürlich geschaffene Anböschung dagegen sanfter und weniger steil ausfallen müssen, womit die jetzt massive Sockelwirkung vermindert worden wäre. Damit könnte auch ein Zaun tiefer gesetzt und die Böschung stufengerecht und moderater bepflanzt werden. In der Ablehnung der mildereren Massnahme ist keine Rechtsverletzung zu sehen.

4.6 Die Beschwerdeführerin begründet die Bewilligungsfähigkeit der hohen Blocksteinmauer mit der Tatsache, dass in Steinhausen diverse vergleichbare Mauern bewilligt worden seien, womit sie als ortstypisch zu gelten hätte. Damit beansprucht sie eine rechtsgleiche Behandlung. Dazu ist festzuhalten, dass sich zum einen nur gerade zwei der von ihr angebrachten Beispiele in derselben Wohnzone W1 befinden, der Betrachtungsperimeter sich aber nach bekannter Rechtsprechung nicht über verschiedene Zonen erstreckt. Im Weiteren wurde die Materialisierung der Mauer ja nicht beanstandet, sondern im bekannten Mass bewilligt. Dass im relevanten Perimeter Blocksteinmauern von diesen Dimensionen stehen, macht selbst die Beschwerdeführerin nicht geltend. Auch der Verweis der Beschwerdeführerin auf das Verfahren V 2014 46 (Urteil vom 23. September 2015) bringt ihr keinen Gewinn: Der Sachverhalt präsentierte sich dort insofern anders, als mit der begrünten Steinmauer eine vormalige Stützkonstruktion von gleichem Mass ersetzt wurde. Im Übrigen versteht es sich von selbst, dass das Einordnungsgebot im Kontext der konkreten Umgebung geprüft werden muss. Das wurde vorliegend gemacht.

4.7 Zusammenfassend ergibt sich, dass der Regierungsrat die von der Bewilligungsbehörde beanstandete Verletzung des Einordnungsgebotes mit der gebotenen Zurückhaltung, aber mit sachlicher und differenzierter Begründung bestätigt

hat. Das heisst, dass die nachträgliche Bewilligung für den Höherbau zu Recht verweigert wurde.

5.

5.1 Formell rechtswidrige Bauten, die nachträglich nicht bewilligt werden können, müssen grundsätzlich beseitigt werden. Im Einzelfall ist die Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands unzulässig, wenn sie allgemeinen Prinzipien des Verfassungs- und Verwaltungsrechts entgegensteht. Dazu gehören namentlich die in Art. 5 Abs. 2 und 3 sowie Art. 9 BV festgehaltenen Grundsätze der Verhältnismässigkeit und des Schutzes des guten Glaubens. Die Wiederherstellung kann unterbleiben, wenn die Abweichung vom Erlaubten nur unbedeutend ist oder die Wiederherstellung nicht im öffentlichen Interesse liegt, ebenso wenn der Bauherr in gutem Glauben angenommen hat, die von ihm ausgeübte Nutzung stehe mit der Baubewilligung im Einklang, und ihre Fortsetzung nicht schwerwiegenden öffentlichen Interessen widerspricht. Eine Berufung auf den guten Glauben fällt nur in Betracht, wenn die Bauherrschaft bei zumutbarer Aufmerksamkeit und Sorgfalt annehmen durfte, sie sei zur Bauausführung und Nutzung berechtigt. Auf die Verhältnismässigkeit kann sich auch ein Bauherr berufen, der nicht gutgläubig gehandelt hat. Er muss aber in Kauf nehmen, dass die Behörden aus grundsätzlichen Erwägungen, namentlich zum Schutz der Rechtsgleichheit und der baulichen Ordnung, dem Interesse an der Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands erhöhtes Gewicht beimessen und die dem Bauherrn allenfalls erwachsenden Nachteile nicht oder nur in verringertem Masse berücksichtigen (vgl. BGer 1C\_318/2019 vom 31. August 2020 E. 6.1 m.H.).

5.2 Die Beschwerdeführerin rügt, dass die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes unverhältnismässig sei. Wie im vorinstanzlichen Verfahren verweist sie wiederum auf ihren guten Glauben beim Erstellen der erhöhten Mauer, bestreitet jeglichen Nutzen am Rückbau der ihrer Meinung nach geringfügigen Abweichung und moniert schlussendlich auch die geschätzten Kosten von Fr. 30'000.– (im Vorverfahren noch mit rund Fr. 16'000.– beziffert).

5.2.1 Betreffend Vertrauensschutz bringt die Beschwerdeführerin die identischen Argumente wie im vorinstanzlichen Verfahren vor. Diese Gründe sind namentlich ein von Ingenieuren gefordertes neues Kanalisationskonzept, ein am 13. März 2020 revidierter Kanalisationsplan mit u.a. den Anpassungen der Mauer, welcher vom Ingenieurbüro P. \_\_\_\_\_ geprüft und am 27. März 2020 genehmigt worden sei, sowie die

diesbezügliche Mitteilung der Abteilung Bau und Umwelt vom 31. März 2020. Allenfalls sei sie bereit, ihre Verfehlungen als leichte Fahrlässigkeit qualifizieren zu lassen, womit ihr aber immer noch der gute Glaube zugestanden werden müsste. Der Regierungsrat hat all diese Argumente bereits detailliert geprüft. Er hat der Beschwerdeführerin keine vorsätzliche Böswilligkeit oder gar Arglist vorgeworfen, ihr bei ihrem unbestrittenen Fehlverhalten aber nicht mehr Gutgläubigkeit zusprechen können. Diese Beurteilung hält stand. Als seit knapp 50 Jahre bestehendes, in Planung, Projektierung und Ausführung von Um- und Neubauten tätiges Unternehmen kennt sie die Bewilligungsverfahren und weiss, dass und wie Projektänderungen im Nachgang zu bewilligten Plänen bekannt gegeben und Unterlagen nachgereicht werden müssen und welche Behörde für den Entscheid zuständig ist. Unbestrittenermassen hat sie die Planänderungen nicht mit roter Farbe gekennzeichnet, wie es gesetzlich vorgeschrieben ist (§ 27 Abs. 1 aV PBG), weshalb der kontrollierende Ingenieur davon ausgehen durfte, dass die Kanalisationspläne nicht im Widerspruch mit dem bewilligten Baugesuch stehen. Bei der Erhöhung der schon im bewilligten Mass gross und mächtig dimensionierten Stützmauer um teilweise über 50 % mit Auswirkungen auf die Terraingestaltung handelt es sich definitiv nicht mehr um eine Geringfügigkeit gegenüber den bewilligten Plänen, die mit einem blossen Umgebungs- und Bepflanzungsplan abgehandelt werden könnte. Als massive Baute war sie korrekt Bestandteil des Baugesuches. Die Umgebungsgestaltung und die Bepflanzungsweise tangieren eine Baute nicht in ihrer Bausubstanz. Insofern ist der Verweis der Beschwerdeführerin auf Ziff. 4.4.2 der Baubewilligung ein untaugliches Argument. Mit dem eigenmächtigen Bau einer nicht genehmigten Stützmauer hat die Beschwerdeführerin klar die gebotene Aufmerksamkeit und Sorgfalt verletzt.

5.2.2 Muss die Gutgläubigkeit verneint werden, kann sich die Beschwerdeführerin zwar immer noch auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit berufen, allerdings darf dem öffentlichen Interesse an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ein höheres Gewicht zugemessen werden. Die Beschwerdeführerin beklagt zum einen die hohen Kosten der Wiederherstellung: Während sie diese im Verwaltungsverfahren noch mit Fr 16'000.– bezifferte, wuchsen sie im Gerichtsverfahren von zuerst Fr. 20'000.– auf geschätzte Fr. 30'000.– in der Replik an. Wenn auch nicht im Einzelnen belegt, erscheinen diese Kosten angesichts des Ausmasses des Rückbaus und der notwendigen Terrainanpassungen durchaus plausibel – was nicht zuletzt das Übermass der eigenmächtigen Aufbauten nachweist. Die Beschwerdeführerin rügt, dass der Regierungsrat zu Unrecht die Rückbaukosten in Relation zu den Gesamtbaukosten gesetzt habe und zudem auf die Kostenersparnisse hingewiesen habe, die durch die

Privilegierung der Höhenlage ermöglicht worden sei. Korrekt ist, dass diese Privilegierung nicht an Bedingungen geknüpft wurde. Wie kleine Kosten nicht unbesehen zur Bejahung der Verhältnismässigkeit einer Wiederherstellung führen dürfen, können auch hohe den Bauherrn stark belastende Kosten nicht die Unzumutbarkeit des Rückbaus begründen. Als eines der Kriterien dürfen die Kosten aber durchaus in die Gesamtabwägung einfließen. Dass vorliegend die Rückbaukosten in der Relation zu den Gesamtbaukosten marginal sind, gilt im Übrigen auch noch für die letzte Kostenschätzung. So wie die Beschwerdeführerin keinen Nutzen durch den Rückbau der Mauer erkennen kann, ist umgekehrt auch die Einschränkung in der Nutzung des Gartens und damit ihr Schaden ziemlich gering. Der Regierungsrat hat in der Gesamtwürdigung zu Recht das öffentliche Interesse am Schutz der Rechtsgleichheit und der baulichen Ordnung höher gewichtet als das private Interesse der Beschwerdeführerin. Zu schützen ist auch seine Haltung, dass eigenmächtige, nicht genehmigte Änderungen von Bauvorhaben nur mit grösster Zurückhaltung zu tolerieren sind, ansonsten tatsächlich Gefahr bestünde, dass die behördlichen Genehmigungen ihre Verbindlichkeit verlören und auch der Willkür die Tür geöffnet würde.

6. Zusammenfassend ergibt sich, dass dem Regierungsrat in keinem Punkt eine Rechtsverletzung vorzuwerfen ist. Die Beschwerde ist als unbegründet abzuweisen.

7.

7.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin gemäss § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG die Kosten zu tragen. Gemäss § 1 Abs. 1 und 2 der Verordnung über die Kosten im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht (BGS 162.12) erhebt das Verwaltungsgericht für die Deckung des Verfahrensaufwands und die Kosten des Entscheids eine pauschale Spruchgebühr; diese beträgt Fr. 400.– bis Fr. 15'000.–. Sie ist nach dem Zeit- und Arbeitsaufwand des Gerichtes, der Wichtigkeit und Schwierigkeit der Sache sowie nach dem Streitwert oder den sonstigen Interessen der Parteien an der Beurteilung der Angelegenheit festzusetzen. Die Gebühr wird auf Fr. 3'000.– festgesetzt und mit dem Kostenvorschuss verrechnet.

7.2 Im Rechtsmittelverfahren ist der ganz oder teilweise obsiegenden Partei zulasten der unterliegenden Partei eine Parteientschädigung nach Massgabe ihres Obsiegens zuzusprechen (§ 28 Abs. 2 VRG). Vorliegend sind jedoch keine Entschädigungen auszurichten, da die drei, zudem nicht berufsmässig vertretenen weiteren

Verfahrensbeteiligten sich nicht vernehmen liessen und der Gemeinderat Steinhausen und der Regierungsrat in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegten (§ 28 Abs. 2a VRG).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

---

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Der Beschwerdeführerin wird eine Spruchgebühr von Fr. 3'000.– auferlegt. Diese wird mit dem von ihr erhobenen Kostenvorschuss verrechnet.
3. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
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 des Gemeinderates Steinhausen (im Doppel), an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach), je an die drei Verfahrensbeteiligten sowie zum Vollzug der Ziff. 2 des Dispositivs an die Finanzverwaltung des Kantons Zug (nur Rubrum und Dispositiv).

Zug, 12. September 2022

Im Namen der  
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER  
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am