



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 14. Oktober 2022 *[rechtskräftig]*
gemäss § 29 der Geschäftsordnung

in Sachen

A. _____
Beschwerdeführer
vertreten durch RA B. _____

gegen

1. Erbgemeinschaft C. _____
vertreten durch RA D. _____

2. Regierungsrat des Kantons Zug
Beschwerdegegner

weiter verfahrensbeteiligt:

Stadtrat von Zug

betreffend

Bauabnahme

V 2017 22

A. Der Stadtrat Zug erteilte an A. _____ (im Folgenden: Bauherr) gestützt auf den Bebauungsplan E. _____ am 8. Juli 2003 die Baubewilligung für die Errichtung von drei Mehrfamilienhäusern mit einer Autoeinstellhalle, für die Verlegung der Zufahrt sowie für die Verlegung der Besucherparkplätze auf den GS G. _____ an der F. _____ strasse 27, 29 und 31 in Zug.

In ihrer Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerde vom 16. Dezember 2009 gegen den Stadtrat Zug beantragte die Erbengemeinschaft C. _____ (im Folgenden Erbengemeinschaft) als Eigentümerin des angrenzenden Grundstücks GS H. _____ dem Regierungsrat, es sei festzustellen, dass im Zusammenhang mit dem Neubau der drei Mehrfamilienhäuser nicht bewilligte Terrainveränderungen auf den Grundstücken GS Nrn. I. _____ vorgenommen worden seien. Der Stadtrat sei aufsichtsrechtlich anzuweisen, für diese Terrainveränderungen nachträglich ein Bewilligungsverfahren und ein Verfahren betreffend Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes durchzuführen. Die Baudirektion führte am 21. April 2010 auf Antrag der Beschwerdeführenden einen Augenschein durch.

Mit Entscheid vom 25. Januar 2011 wies der Regierungsrat des Kantons Zug in Gutheissung der Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerde die Angelegenheit an die Stadt Zug zurück mit der Auflage, ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen für die bisher unbewilligten, am 11. Mai 2006 von ihr noch selber monierten Terrainveränderungen ("Böschung rage in die benachbarte Parzelle hinein, Abstand von einem halben Meter zur Grundstücksgrenze gemäss § 31 Abs. 1 BO sei nicht eingehalten"). Sollten die Terrainveränderungen nicht bewilligungsfähig sein, sei die Wiederherstellung des rechtmässigen ursprünglichen bzw. am 8. Juli 2003 mit der Umgebungsgestaltung bewilligten Zustandes zu verfügen. Sie habe innerhalb von drei Monaten nach Rechtskraft des Regierungsratsbeschlusses erstinstanzlich zu entscheiden. Der Regierungsrat warf der Baupolizeibehörde eine mehr als fünfjährige Untätigkeit vor.

Der Stadtrat Zug verzichtete mit Beschluss vom 20. Juni 2011 auf die Durchführung eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens und setzte dem Bauherrn eine Frist bis zum 31. August 2011 zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands der Böschungsabgrabung zu GS H. _____ gemäss Baubewilligung vom 8. Juli 2003 und zur "Anbringung einer Abstandssicherung entlang der Grenze von GS Nr. H. _____" an.

Mit Entscheid vom 8. Januar 2013 verfügte das Baudepartement der Stadt Zug die baurechtliche Abnahme der Geländeböschung, nachdem am 19. Dezember 2012 vor Ort eine Bauabnahme in Anwesenheit des Rechtsvertreters der Erbgemeinschaft stattgefunden hatte. Es wurde u.a. festgestellt, dass die verlangte Absturzsicherung "korrekt erstellt" sei.

Die dagegen erhobene Beschwerde der Erbgemeinschaft vom 31. Januar 2013 mit den Anträgen, die Abnahme der erstellten Geländeböschung sei zu verweigern und das Baudepartement der Stadt Zug sei anzuweisen, ein korrektes Bewilligungsverfahren durchzuführen, wies der Stadtrat mit Entscheid vom 4. Juni 2013 ab.

Mit Beschluss vom 17. Januar 2017 wies der Regierungsrat in teilweiser Gutheissung der von der Erbgemeinschaft am 4. Juli 2013 erhobenen Beschwerde den Stadtrat Zug an, die Abweichung zwischen der bewilligten und der ausgeführten Terraingestaltung auf den GS Nrn. J. _____ nachträglich zu bewilligen (Dispositiv Ziffer 1a); gleichzeitig wies er die Bauherrschaft an, innert drei Monaten seit Rechtskraft dieses Beschwerdeentscheids auf ihre Kosten eine stabile Absturzsicherung über die gesamte Länge des GS Nr. H. _____ im Grenzbereich zu den GS Nrn. J. _____ zu erstellen (Dispositiv Ziffer 1b). Im Übrigen wies er die Beschwerde ab.

B. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 17. Februar 2017 liess der Bauherr beantragen, der Entscheid des Regierungsrates vom 17. Januar 2017 sei insoweit aufzuheben bzw. abzuändern, als die in Ziff. 1 lit. b des Dispositivs angeordnete stabile Absturzsicherung sich nicht über die gesamte Länge des GS Nr. H. _____ im Grenzbereich zu den GS Nrn. J. _____ zu erstrecken habe, sondern diese nur im Bereich des steilen Geländes zu errichten sei; 2. es sei ein Augenschein durchzuführen; 3. unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdegegner. Zur Begründung wird ausgeführt, dass es grundsätzlich unbestritten sei, dass es im Bereich der steilen Geländeböschung einer Absturzsicherung für das Vieh bedürfe. Bestritten werde jedoch, dass diese Absturzsicherung auf der gesamten Länge der Grundstücksgrenze zwischen den GS Nrn. K. _____ und mithin auch im flachen Gelände notwendig sei. Der Regierungsrat halte zwar in seiner Sachverhaltsdarstellung und in E. 4b seines Entscheides fest, der Stadtrat habe mit rechtskräftigem Beschluss vom 20. Juni 2011 verfügt, die Absturzsicherung müsse entlang der gesamten Grenze zum GS Nr. H. _____ erstellt werden. Dies sei jedoch insofern zu relativieren, als der Stadtrat

damals in Tat und Wahrheit beschlossen habe, dass der Bauherr und jetzige Beschwerdeführer eine *Abstandssicherung* entlang der Grenze von GS Nr. H. _____ anzubringen habe. Eine Abstandssicherung sei aber bereits mit einem unter Strom stehenden Draht (Weidezaun) zu erreichen und sei nicht kostenintensiv. Eine *Absturzsicherung* hingegen erfordere wesentlich stabilere Materialien und sei verhältnismässig teuer. Insofern habe für den Beschwerdeführer damals keine Veranlassung bestanden, den Beschluss des Stadtrates vom 20. Juni 2011 anzufechten, zumal auch in der Begründung nirgends die Rede von einer Absturzsicherung gewesen sei. In der Folge habe das Baudepartement mit Entscheid vom 8. Januar 2013 denn auch die baurechtliche Abnahme der Geländeböschung und der 15 Meter langen Absturzsicherung verfügt, weswegen der Beschwerdeführer erst recht darauf habe vertrauen dürfen, dass die von ihm erstellte Sicherung ausreichend sei. Zwar habe der Stadtrat im darauffolgenden Verwaltungsbeschwerdeverfahren ausgeführt, beim Wort "Abstandssicherung" im Beschluss vom 20. Juni 2011 handle es sich um einen Verschieb, doch dürfe dies dem Beschwerdeführer keinesfalls zum Nachteil gereichen. Weil der Beschwerdeführer somit aufgrund der gewählten Formulierung ("Abstandssicherung") keine Veranlassung gehabt habe, den genannten Stadtratsbeschluss vom 20. Juni 2011 anzufechten, mache es sich der Regierungsrat mit dem Verweis auf die "Vorgaben des rechtskräftigen stadträtlichen Beschlusses" zu einfach. Der Beschwerdeführer müsse vielmehr die Möglichkeit erhalten, gegen diese nunmehr neue Anordnung einer Absturzsicherung vorzugehen. Gemäss Art. 5 Abs. 2 BV müsse staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit fordere, dass die Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig seien. Ausserdem müsse der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt würden. Unstrittig sei, dass vorliegend ein öffentliches Interesse bestehe, die steile Geländeböschung im Bereiche der GS Nrn. K. _____ zu sichern und so Unfälle von Mensch und Vieh zu verhindern. Weiter liege es auf der Hand, dass eine stabile Absturzsicherung der Verfolgung dieses öffentlichen Interesses diene. Eine Absturzsicherung sei daher das geeignete Mittel zur Verhinderung der genannten Unfälle/Abstürze. Mit Nachdruck bestritten werde jedoch die Notwendigkeit der angeordneten Massnahme, welche sich auf die gesamte Länge des GS Nr. H. _____ im Grenzbereich zu den GS Nrn. J. _____ erstrecke. Demnach müssten die Absturzsicherungen auf einer Länge von rund 76 Metern errichtet werden, obwohl auf dem Grossteil dieses Geländes mangels Steilheit keine Absturzgefahr drohe. Insofern sei die verlangte Absturzsicherung im flachen Teilbereich des Grenzgeländes zur

Verhinderung von Abstürzen in keiner Art und Weise notwendig. Die Anordnung, den gesamten Grenzbereich mit einer Absturzsicherung zu versehen, sei zu pauschal, nehme keinen Bezug auf die tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort und sei deswegen mangels Sachgerechtigkeit in der jetzigen Form als willkürlich zu bezeichnen. Aus diesen Gründen stehe der angestrebte Zweck der Anordnung auch nicht in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen, liesse sich die Sicherheit für Mensch und Tier doch auch mit einer deutlich kürzeren Absturzsicherung erreichen. Die unverhältnismässige und für den Beschwerdeführer mit erheblichen Kostenfolgen verbundene Anordnung des Regierungsrates sei darum aufzuheben und auf ein vernünftiges Ausmass zu reduzieren.

C. Der Stadtrat von Zug beantragte mit Vernehmlassung vom 7. April 2017 die Gutheissung der Beschwerde unter Kostenfolge zu Lasten der Erbgemeinschaft, wobei die Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen zu prüfen seien. Er führt aus, der Stadtrat habe am 20. Juni 2011 den Bauherrn zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands der Böschungsabgrabung zu GS H. _____ gemäss Baubewilligung vom 8. Juli 2003 und zur Anbringung einer Abstandssicherung (recte Absturzsicherung) entlang der Grenze von GS H. _____ bis zum 31. August 2011 verpflichtet. Entgegen den Ausführungen des Regierungsrats im angefochtenen Entscheid habe der Stadtrat in seinem Beschluss vom 20. Juni 2011 nicht verfügt, dass die Absturzsicherung entlang der gesamten Grenze zu GS Nr. H. _____ erstellt werden müsse. Eine Absturzsicherung sei entlang der «Grenze», nicht aber entlang der «gesamten Grenze» verlangt worden. Es mache denn auch wenig Sinn und würde dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz widersprechen, eine Absturzsicherung im ebenen oder beinahe ebenen Gelände zu verlangen. Insofern könne der Baupolizeibehörde nicht zum Vorwurf gemacht werden, nicht auf einer Absturzsicherung entlang der gesamten Grenze zu GS L. _____ bestanden zu haben. Der erstellte Zaun entspreche daher dem Stadtratsbeschluss vom 20. Juni 2011, auch wenn dieser im Beschlussdispositiv fälschlicherweise von einer „Abstandssicherung“ spreche. Der Begriff "Abstandssicherung" sei im Zusammenhang mit Einfriedungen nicht gebräuchlich. Bei dem von der Bauherrschaft zu erstellenden Zaun gehe es nicht um eine Absturzsicherung, welche Abstürze von Personen in Hochbauten verhindern solle. Die Absturzsicherung betreffe denn auch nicht den direkten Zugang zu einer Hochbaute. Die SIA Norm 543 358, Geländer und Brüstungen, sei nicht anwendbar. Der Zaun stehe auf einer Wiese, welche der Landwirtschaft diene, und genüge in der vorliegenden Form zur Sicherung der Böschung. Das Ein- beziehungsweise Auszäunen von Vieh stelle nicht den Grund für den Zaun dar und sei aus Sicht des öffentlichen

Baurechts nicht von Bedeutung. Vielmehr sei es eine Frage des Privatrechts, ob das Weiden von Vieh auf fremdem Eigentum unterbunden werden müsse.

D. Die Baudirektion des Kantons Zug beantragte mit Vernehmlassung vom 7. April 2017, die Beschwerde sei unter Kostenfolgen abzuweisen. Sie verweist auf den angefochtenen Entscheid und führt weiter aus, im Entscheid sei die Absturzsicherung ein Nebenpunkt gewesen, wobei es hauptsächlich um die Materialisierung, aber auch um die Ausdehnung gegangen sei. Anfechtungsobjekt sei einzig die Bauabnahmeverfügung. Die Frage, was genau und wie zu erstellen sei, ergebe sich aus der rechtskräftigen nachträglichen Baubewilligung vom 20. Juni 2011, welcher betreffend Absturzsicherung unter Ziffer I. zu entnehmen sei, dass dem Bauherrn eine Frist bis zum 31. August 2011 zur (...) Anbringung einer Abstandssicherung entlang der Grenze von GS H. _____, angesetzt werde. Mit dem Passus «entlang der Grenze von GS H. _____» werde unmissverständlich klar, dass damit der gesamte Verlauf der gemeinsamen Grenze zum GS H. _____ gemeint sei. Dieser Baubewilligungsentscheid sei unangefochten in Rechtskraft erwachsen. Es stelle sich vor diesem Hintergrund sowie aufgrund des gewichtigen Interesses der Rechtssicherheit von rechtskräftigen Verfügungen heute nicht mehr die Frage, ob diese Auflage verhältnismässig gewesen sei oder nicht. Einzig bei der Frage, wie die Materialisierung genau zu erfolgen habe, bestehe ein gewisser Spielraum. Bezüglich der erforderlichen Länge des Zauns werde damit im Regierungsratsbeschluss einzig der bereits rechtskräftigen Baubewilligung Nachachtung verschafft und diese vollstreckt. Betreffend die Materialisierung werde darin aufgezeigt, dass diese zwingend stabil sein müsse und dass die zu diesem Zeitpunkt vorhandene Absturzsicherung auf einer Länge von 15 Metern aus Holz dieser Anforderung nicht genüge. Mit der Formulierung "eine stabile Absturzsicherung, allenfalls bestehend aus Metallpfosten und Maschendraht" werde angezeigt, wie die Absturzsicherung ausgestaltet sein könne. Es könne selbstverständlich auch eine andere Materialisierung gewählt werden, solange diese ebenfalls stabil sei. Nicht zu schützen sei der Bauherr mit dem Argument, in der angefochtenen Baubewilligung vom 20. Juni 2011 sei eine «Abstandssicherung» verlangt worden und nicht eine «Absturzsicherung». Beim Wort Abstandssicherung handle es sich um einen offensichtlichen Kanzleifehler, wie die Baubewilligungsbehörde selbst bestätigt habe, worauf auch der Beschwerdeführer selbst hinweise. Das Wort Abstandssicherung sei im Übrigen auch kein baurechtlicher Begriff, was ebenfalls unterstreiche, dass es sich um einen Kanzleifehler handle. Sowohl in der Bauabnahmeverfügung vom 8. Januar 2013 als auch im Regierungsratsbeschluss vom 25. Januar 2011 sei stets die Rede von einer Absturzsicherung gewesen. Dies sei auch dem Beschwerdeführer stets klar gewesen,

habe er doch gemäss dem angefochtenen Entscheid (Erwägung D) selber verlauten lassen, "dass die zwischen der Erbegemeinschaft und dem Bauherrn getroffene Abmachung vom 5. Juni 2008 betreffend Anpflanzung eines Lebhages als Absturzsicherung immer noch gelte. (...)". Er könne deshalb aus diesem Kanzleifehler nichts zu seinen Gunsten ableiten.

E. Die Erbegemeinschaft liess mit Vernehmlassung vom 12. Mai 2017 beantragen, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei; der Regierungsratsentscheid vom 17. Januar 2017 sei zu bestätigen; der Beweisantrag auf Durchführung eines Augenscheins sei abzuweisen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Beschwerdeführers. Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, die Beschwerdelegitimation des Bauherrn werde nicht bestritten. Die Durchführung eines Augenscheines sei nicht erforderlich, da sich der relevante Sachverhalt den umfangreichen Akten vollständig entnehmen lasse und ein Augenschein am Verfahrensausgang ohnehin nichts ändern würde. Entscheidend sei, dass der Stadtrat Zug mit Beschluss vom 20. Juni 2011, der vom Beschwerdeführer nicht angefochten und somit in Rechtskraft erwachsen sei, das Anbringen einer Abstandssicherung (recte Absturzsicherung) entlang der Grenze des Grundstückes H. _____ angeordnet habe. Insoweit der Beschwerdeführer beantrage, die Absturzsicherung sei nur im Bereiche des steilen Geländes zu errichten, handle es sich um eine res iudicata, weshalb auf die Beschwerde nicht einzutreten sei. Im Übrigen sei – entgegen den Ausführungen der Bauherrschaft – bis heute weder der ursprüngliche Zustand des Geländes wiederhergestellt noch eine Absturzsicherung entlang der ganzen Grenze des Grundstückes H. _____ angebracht worden. Den umfangreichen Akten könne entnommen werden, dass sich das fragliche Gelände an keinem Ort flach präsentiere. Zudem bezwecke die verlangte Absturzsicherung nicht nur den Schutz von Vieh, sondern auch von Menschen. Der Beschwerdeführer verkenne, dass das Grundstück der Beschwerdegegner im Winter von Kindern zum Schlitteln benutzt werde. Somit gehe es auch darum, einen hinreichenden Schutz für diese Zweckbestimmung zu gewährleisten, zumal der Beschwerdeführer mit seinem widerrechtlichen Vorgehen erst ein Gefahrenpotential geschaffen habe. Im Stadtratsbeschluss vom 20. Juni 2012 werde zwar der Terminus Abstandssicherung (und nicht Absturzsicherung) verwendet, doch gehe aus den Erwägungen des zitierten Beschlusses klar hervor, dass aufgrund sicherheitsrechtlicher Aspekte (d.h. zur Verhinderung von Abstürzen) das Erstellen einer Absturzsicherung verfügt worden sei. Gleiches ergebe sich aus dem Abnahmeprotokoll vom 8. Januar 2013, wo in den Erwägungen ausdrücklich der Terminus Absturzsicherung

verwendet werde. Der Beschwerdeführer habe nach Treu und Glauben davon ausgehen müssen, er habe gestützt auf Ziffer 1 des Beschlusses des stadträtlichen Entscheides vom 20. Juni 2011 eine Absturzsicherung entlang der ganzen Grenze des Grundstückes H. _____ zu erstellen. Der Beschwerdeführer werde bei der Zugabe behaftet, dass die Erstellung einer Absturzsicherung eine geeignete Massnahme darstelle, um Unfälle (Menschen und Tiere) zu verhindern. Wie bereits erwähnt werde das Grundstück der Beschwerdegegner im Winter zum Schlitteln verwendet. Die Anordnung einer Absturzsicherung entlang der Grenze des Grundstückes H. _____ zwecks Vermeidung von Unfällen sei daher sinnvoll und zweckmassig, zumal sich das Gelände entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers im Grenzbereich nicht als flach präsentiere. Zudem seien die durch die Anordnung des Stadtrates Zug dem Beschwerdeführer entstehenden Kosten im Vergleich zu den Kosten des gesamten Bauvorhabens absolut lächerlich. Eine Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzip sowie des Willkürverbots liege daher nicht vor.

F. Vor dem zweiten Schriftenwechsel holte das Gericht Stellungnahmen der Parteien zur Frage ein, ob oder inwieweit der Beschwerdeführer überhaupt (noch) materiell als aktueller Adressat bzw. Verpflichteter der angefochtenen Verfügungen bzw. Entscheide von 2013 (Baudepartement Stadt Zug sowie Stadtrat Zug) und 2017 (Regierungsrat) gelten könne, nachdem weder der Stadtrat Zug noch der Regierungsrat die Stockwerkeigentümergeinschaft in die Verfahren einbezogen haben und auch den Akten kein Hinweis zu entnehmen ist, wonach die fraglichen Stockwerkeigentümer den Beschwerdeführer zur Teilnahme an den Beschwerdeverfahren vor dem Stadtrat Zug und dem Regierungsrat bevollmächtigt hätten. Die vom Gericht eingeholte Auskunft des Grundbuchamts ergab, dass der Beschwerdeführer zum Zeitpunkt der Erteilung der Baubewilligung am 8. Juli 2003 Eigentümer der von der Bauabnahmeverfügung betroffenen GS Nr. J. _____ gewesen ist, aber am 13. März 2006 die letzte Stockwerkeigentumseinheit an Drittpersonen veräussert hat. Auf diese Stellungnahmen, die teilweise über die Ausführungen im übrigen Schriftenwechsel hinausgehen, ist in den Erwägungen zurückzukommen.

G. Mit Replik vom 4. September 2017 liess der Beschwerdeführer an seinen Anträgen festhalten. Ergänzend führt er aus, er sei gar nicht befugt, auf fremden Grundstücken irgendwelche baulichen Massnahmen zu treffen. Die Anordnung im vorliegend angefochtenen Entscheid sei somit rechtlich nicht durchsetzbar und schon aus diesem Grunde aufzuheben. Die Eigenschaft als Bauherr oder die Tatsache, dass der

Beschwerdeführer vor mehr als zehn Jahren einmal Grundeigentümer der fraglichen Liegenschaften gewesen sei, änderten an dieser klaren Ausgangslage nichts. Er habe das ihm Zumutbare mit der Erstellung der Absturzsicherung im Grenzbereich zwischen den GS Nrn. M. _____ / P. _____ getan, was auch die Stadt Zug mit der entsprechenden Bauabnahme bestätigt habe. Bereits damals sei er jedoch nicht mehr Grundeigentümer gewesen. Folglich habe er die Sicherung aus "Goodwill" errichtet. Mehr könne und dürfe von ihm nicht verlangt werden. Während die Grundeigentümer nämlich von der Bauabnahmeverfügung vom 4. Juni 2013 grundsätzlich noch nicht betroffen gewesen seien, habe der Regierungsrat mit dem vorliegend angefochtenen Entscheid unzulässigerweise eine neue, weitergehende Anordnung geschaffen, welche nunmehr die gar nicht am Verfahren beteiligten Grundeigentümer betreffe. Was ferner die Länge des Zauns und den Wortlaut in der ursprünglichen Anordnung betreffe, so sei den Ausführungen der Beschwerdegegner in aller Deutlichkeit zu widersprechen. Aus dem Wortlaut "entlang der Grenze" werde gerade nicht unmissverständlich klar, auf welcher Länge die Abstandssicherung zu erstellen sei. Einerseits bedeute das Wort "entlang" im allgemeinen Sprachgebrauch nur, aber immerhin, dass etwas einer bestimmten örtlichen Gegebenheit folgend verlaufe. Spaziere z.B. jemand dem Rhein entlang, sei damit ein nicht weiter definiertes Teilstück des Rheins und gerade nicht der gesamte Verlauf von den Alpen bis in die Nordsee gemeint. Die Länge des relevanten Teilstücks sei mit der konkreten Anordnung des Stadtrats einzig durch die Wesensart der Absturzsicherung bestimmt worden, welche natürlich nur in steilem Gelände Sinn mache. Wäre der Wortlaut dermassen klar, wie es die Beschwerdegegner glauben machen wollten, würden sich die Parteien wohl kaum seit Jahren über dessen Auslegung streiten. Zudem hätte der Regierungsrat im vorliegend angefochtenen Entscheid auch nicht vom ursprünglichen Wortlaut abweichen müssen, wenn seiner Ansicht nach der Wortlaut unmissverständlich klar und eindeutig gewesen wäre. Dies dürfe dem Beschwerdeführer nach Treu und Glauben nicht zum Nachteil gereichen. Zu widersprechen sei ferner auch den Ausführungen der Beschwerdegegnerin, wonach auf die Beschwerde nicht einzutreten sei, weil es sich bei der Absturzsicherung um eine res iudicata handle. Entgegen der Behauptung der Beschwerdegegnerin sei zu keinem Zeitpunkt angeordnet worden, die Sicherung habe entlang der ganzen Grenze zu erfolgen. Insofern entspreche die vom Beschwerdeführer erstellte bauliche Massnahme dem damaligen Stadtratsbeschluss, weswegen der Stadtrat auch zu Recht die Bauabnahme verfügt habe. Es gehe daher vorliegend nicht um den rechtskräftigen Stadtratsbeschluss vom 20. Juni 2011, sondern um die unzulässigerweise erweiterte Anordnung des angefochtenen regierungsrätlichen Entscheids. Davon abgesehen habe der Beschwerdeführer selbstverständlich auch

überhaupt keine Veranlassung gehabt, den Beschluss vom 20. Juni 2011 anzufechten, zumal er mit der Sicherung im steilen Gelände ja gerade einverstanden gewesen sei. Von einer Sicherung der gesamten Grenze sei nie die Rede gewesen. Weiter sei festzuhalten, dass die Baubehörde mit ihrer Stellungnahme vom 7. April 2017 die Ausführungen des Beschwerdeführers explizit stütze und bekräftige, dass mit Beschluss vom 20. Juni 2011 keine Sicherung der gesamten Grenze verlangt worden sei. Ausserdem halte der Stadtrat von Zug, welcher mit den örtlichen Gegebenheiten am besten vertraut sei, auch fest, dass das Gelände entlang der Grenze teilweise eben oder beinahe eben sei. Die Anordnung im regierungsrätlichen Entscheid vom 18. Januar 2017 sei darum nicht nur nicht durchsetzbar, sondern ausserdem auch noch unverhältnismässig.

H. Die Baudirektion hielt in ihrer Duplik vom 4. Oktober 2017 an ihrem Antrag fest und führte ergänzend aus, dass die angefochtene Verfügung eine Bauabnahmeverfügung und damit Teil des Baubewilligungsverfahrens sei. Der Beschwerdeführer sei Bauherr und Gesuchsteller im besagten Baubewilligungsverfahren und als solcher, insbesondere als Gesuchsteller, könne er nach wie vor ins Recht gefasst werden, soweit es wie im vorliegenden Fall um die baurechtskonforme Erstellung der Baute gehe. Im Weiteren sei er auch Architekt des besagten Bauprojekts und könne auch als solcher in die Pflicht genommen werden, selbst wenn er nie Grundeigentümer der Liegenschaft gewesen wäre.

I. Die Erbengemeinschaft liess mit Duplik vom 9. November 2017 an ihren Rechtsbegehren vollumfänglich festhalten und ergänzend ausführen, dass das Verhalten des Beschwerdeführers einerseits widerrechtlich, andererseits rechtsmissbräuchlich sei. Er habe sich aufgrund des rechtskräftigen Baubewilligungsentscheides vom 20. Juni 2011 bewusst sein müssen, dass er entlang der Grenze von Grundstück Nr. H._____ eine Absturzsicherung anzubringen habe. Die Formulierung sei sonnenklar und absolut unmissverständlich gewesen. Er sei verpflichtet, entlang des gesamten Verlaufes der gemeinsamen Grenze eine Absturzsicherung anzubringen. Auch die Auslegung nach dem Prinzip von Treu und Glauben lasse keinen anderen Schluss zu, ansonsten mit Sicherheit der Teilbereich, entlang welchem eine Absturzsicherung anzubringen gewesen wäre, definiert worden wäre. Aufgrund des klaren Wortlautes im erwähnten Entscheid sei sich der Beschwerdeführer somit im Klaren gewesen, dass er entlang der ganzen Grenze des Grundstückes H._____ eine Absturzsicherung anzubringen habe. Die Beschwerdegegnerin habe sich auf diesen klaren Wortlaut im Baubewilligungsentscheid verlassen. Gegenteilige Ausführungen des Beschwerdeführers sowie der Stadt Zug, welche im gesamten Verfahren mit dem Beschwerdeführer kooperiert und die

Beschwerdegegnerin zum Ergreifen diverser Rechtsmittel gezwungen habe, seien schlicht nicht zutreffend und auch völlig unglaubwürdig. Da die in Ziff. 1 des Beschlusses des Stadtrates Zug vom 20. Juni 2011 enthaltene Anordnung des Anbringens einer Absturzsicherung entlang der (ganzen) Grenze von Grundstück Nr. H. _____ unangefochten geblieben und in Rechtskraft erwachsen sei, sei auf die Rüge, welche die Länge der Absturzsicherung zum Gegenstand habe, nicht einzutreten. Auf die Rechtsfrage sei daher nicht mehr zurückzukommen. Wenn eine Dienstbarkeit formuliert werde, dass entlang der Grenze eine Hecke zu pflanzen sei, bedeute dies ebenfalls entlang der gesamten Grenze. Der fragliche Bereich sei somit klar fassbar. Die Länge der Absturzsicherung habe nie Gegenstand früherer Rechtsstreitigkeiten gebildet. Der Entscheid vom 20. Juni 2011 sei nämlich unangefochten in Rechtskraft erwachsen. Der Regierungsrat habe zur Länge der Absturzsicherung keine neue Anordnung getroffen.

J. Der Stadtrat verzichtete auf die Einreichung einer Duplik.

K. Am 12. Juni 2018 führte das Gericht einen Augenschein durch. In der Folge führten die Parteien Vergleichsverhandlungen. Wiederholt wurden ihnen die Fristen für eine abschliessende Stellungnahme in der Beschwerdesache erstreckt.

L. Am 30. Juni 2020 unterbreitete der Referent den Parteien einen Vergleichsvorschlag. Diesem stimmten der Beschwerdeführer am 24. Juli 2020, die Baudirektion am 7. August 2020 und der Stadtrat am 10. August 2020 zu.

M. Am 24. September 2021 liess die Erbengemeinschaft dem Gericht nach ihr erstreckten Fristen mitteilen, dass für sie eine vergleichsweise Lösung nicht zu Stande gekommen sei. Man ersuche darum, in der Sache zu entscheiden.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1.

1.1 Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 1. April 1976 (VRG, BGS 162.1) ist gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrates die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug

nicht ausnahmsweise ausschliesst. Ein solcher Ausschluss liegt hier nicht vor. Die vorliegende Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist frist- und formgerecht eingereicht worden. Der Beschwerdeführer ist als Adressat und Verpflichteter des Regierungsratsbeschlusses vom 17. Januar 2017 unbestrittenermassen vom angefochtenen Entscheid 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 Verwaltungsgerichts (GO VG; BGS 162.11).

1.2 Ist ein Verwaltungsentscheid des Regierungsrates 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).

1.3 Vorliegend wird auf die Einholung von formell abschliessenden Stellungnahmen verzichtet. Der Grund liegt darin, dass den Parteien ein insbesondere sachverhaltlich ausführlich begründeter Vergleichsvorschlag unterbreitet worden ist, in dem in Aussicht gestellt wurde, dass für den Fall, dass kein Vergleich zustande kommen sollte, eine umgehende Erledigung des Beschwerdeverfahrens durch ein Gerichtsurteil erfolgen werde. Zudem hat den Vergleichsvorschlag der Beschwerdeführer – wie auch der Stadtrat und die Baudirektion – explizit angenommen. Und die Erbegemeinschaft als Beschwerdegegnerin hat ihrerseits nach mehrfach erstreckten Fristen für eine Stellungnahme zum Vergleichsvorschlag klar beantragt, nun «in der Sache zu entscheiden». Da aus Sicht des Gerichts der Verfahrensausgang im Kernanliegen wesentlich den Anträgen der Erbegemeinschaft entspricht und schon der Schriftenwechsel ausführlich und der Augenschein aufschlussreich war, soll das wieder aufzunehmende Verfahren nun ohne verfahrensrechtliche Weiterungen zum Ende geführt werden. Dies dürfte auch im Interesse der Parteien liegen.

2.

In formeller Hinsicht von Amtes wegen zu prüfen ist die vom Gericht während des Verfahrens aufgeworfene und den Parteien zwischen den beiden Schriftenwechseln bereits zur separaten Stellungnahme unterbreitete Frage der Passivlegitimation des Beschwerdeführers betreffend den Streitgegenstand, d.h. ob oder inwieweit der

Beschwerdeführer überhaupt materiell als aktueller Adressat bzw. Verpflichteter der angefochtenen Verfügungen bzw. Entscheide von 2013 (Baudepartement Stadt Zug sowie Stadtrat Zug) und 2017 (Regierungsrat) gelten kann. Von der Frage, ob die richtige Partei ins Recht gefasst worden ist und die streitige Verfügung überhaupt vollstreckbar ist, hängt vorab die Rechtsbeständigkeit der Verfügung ab.

2.1 Materieller Verfügungsadressat ist, wer aus dem durch die Verfügung geregelten (öffentlich-rechtlichen) Rechtsverhältnis subjektiv berechtigt oder verpflichtet wird bzw. berechtigt oder verpflichtet werden kann (vgl. Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. A., Bern 1983, S. 148 f.). An der formellen Beschwerdelegitimation des Bauherrn als Verfügungsempfänger besteht vorliegend kein Zweifel, doch steht ebenfalls fest, dass er nicht (mehr) Eigentümer der von der umstrittenen Anordnung betroffenen Grundstücke ist.

2.2 Ausgangspunkt des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist eine Bauabnahmeverfügung des Baudepartements der Stadt Zug vom 8. Januar 2013, worin die Geländeböschung zwischen dem Wiesland GS H._____ zu den GS J._____ als baubewilligungskonform genehmigt wurde. Adressaten der Verfügung waren der Beschwerdeführer in seiner Eigenschaft als Bauherr aus dem Baugesuch Nr. U._____ (Wohnüberbauung F._____strasse 27, 29 und 31 auf den GS N._____) und die Eigentümer des betroffenen Nachbargrundstücks GS H._____, die in diesem Verfahren Beschwerdegegner sind. Die Verfügung wurde ebenfalls den Stockwerkeigentümern F._____strasse 27, 29 und 31 p.a. V._____ AG zugestellt. In den folgenden Beschwerdeverfahren bezeichnete die Erbgemeinschaft nebst den Behörden stets nur den Beschwerdeführer als ihren (privaten) Beschwerdegegner. Während der Beschluss des Stadtrates vom 20. Juni 2011 (Verzicht auf die Durchführung eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens und Fristansetzung an den Bauherrn zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands der Böschungsabgrabung) auch an die Stockwerkeigentümerschaft zugestellt wurde, war dies beim Entscheid des Stadtrats Zug vom 4. Juni 2013 (Abweisung der Beschwerde der Erbgemeinschaft) und den Beschlüssen des Regierungsrats vom 25. Januar 2011 (Gutheissung der Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerde mit Rückweisung) und 17. Januar 2017 (teilweise Gutheissung der von der Erbgemeinschaft am 4. Juli 2013 erhobenen Beschwerde) nicht der Fall. Sie wurde denn auch nicht in die entsprechenden Verfahren einbezogen, so auch nicht vor Verwaltungsgericht.

2.3 Gemäss Auskunft des Grundbuchamts war der Beschwerdeführer zum Zeitpunkt der Erteilung der Baubewilligung am 8. Juli 2003 Eigentümer der von der Bauabnahmeverfügung betroffenen GS Nr. J. _____ gewesen. Auf den Baugrundstücken ist inzwischen jedoch Stockwerkeigentum begründet worden und der Beschwerdeführer hat die letzte Stockwerkeinheit auf dem GS O. _____ am 11. Juli 2005, auf dem GS P. _____ am 3. November 2005 und auf dem GS Q. _____ am 13. März 2006 an Drittpersonen veräussert (vgl. mit Mailkopie in der Beilage).

2.4 Der Beschwerdeführer liess in seiner Stellungnahme vom 4. September 2017 ausführen, von einem streng verfahrensrechtlichen Standpunkt her betrachtet könne er in der Tat nicht mehr als Adressat bzw. Verpflichteter der vorinstanzlichen Anordnungen gelten. Er sei aber freiwillig bereit dazu, zumindest teilweise eine Abstandssicherung entlang der Grenze der betreffenden Grundstücke anzubringen. Er wehre sich lediglich dagegen, dass er gemäss angefochtenem Entscheid nun eine durchgehende Absturzsicherung erstellen müsste. Mit einer reduzierten Ausführung der Abstandssicherung wäre indes allen Parteien gedient und das vorliegende Verfahren könnte zu einem Abschluss gebracht werden. Spreche man dem Beschwerdeführer hingegen das Rechtsschutzinteresse an der Beschwerdeführung mangels materieller Beschwer ab, hätte dies weitreichende Konsequenzen auch für die vorinstanzlichen Entscheide. Aufgrund erheblicher Formmängel wären von Amtes wegen alle Entscheide in dieser Sache aufzuheben und es wäre das gesamte Verfahren – nunmehr mit den richtigen Beteiligten – neu aufzurollen. Auf eine andere Art und Weise jedenfalls könnten die Verfahrensrechte der unzulässigerweise nicht ins Verfahren einbezogenen Grundeigentümer der Grundstücke O. _____ und P. _____ nicht gewahrt werden, zumal diese in jedem Fall mindestens eine Rechtsmittelinstanz verlieren würden. Insofern dränge sich eine Gutheissung der Beschwerde auch unter Berücksichtigung dieser verfahrensrechtlichen Fragen und der Verfahrens- und Prozessökonomie geradezu auf.

In seiner Replik vom 4. September 2017 liess der Beschwerdeführer demgegenüber ausführen, er sei gar nicht befugt, auf fremden Grundstücken irgendwelche baulichen Massnahmen zu treffen. Die Anordnung im vorliegend angefochtenen Entscheid sei somit rechtlich nicht durchsetzbar und schon aus diesem Grunde aufzuheben. Die Eigenschaft als Bauherr oder die Tatsache, dass der Beschwerdeführer vor mehr als zehn Jahren einmal Grundeigentümer der fraglichen Liegenschaften gewesen sei, änderten an dieser klaren Ausgangslage nichts. Der Beschwerdeführer sei nach wie vor der Überzeugung, dass er das ihm Zumutbare mit der Erstellung der Absturzsicherung im Grenzbereich

zwischen den GS Nrn. M._____/P._____, getan habe, was auch die Stadt Zug mit der entsprechenden Bauabnahme bestätigt habe. Bereits damals sei der Beschwerdeführer jedoch nicht mehr Grundeigentümer gewesen. Folglich habe er die Sicherung aus "Goodwill" errichtet. Mehr könne und dürfe von ihm nicht verlangt werden. Soweit der Regierungsrat aus dem Verhalten des Beschwerdeführers die offensichtliche Kundgabe herauslese, das Verfahren im Sinne einer Prozessstandschaft für Dritte führen zu wollen, sei nicht nachvollziehbar, was er daraus für sich ableiten wolle. Eine solche Prozessstandschaft sei nur unter strengen Voraussetzungen zulässig, so etwa bei der egoistischen Verbandsbeschwerde. Vorliegend jedoch lasse sich die behauptete Prozessstandschaft weder auf ein Gesetz noch auf eine bestimmte Praxis stützen. Im Übrigen müssten die betroffenen Grundeigentümer zunächst einmal über das Verfahren informiert werden, denn solange die Dritten nichts vom Verfahren wüssten, könnten sie auch niemandem rechtsgültig eine eigentliche Prozessführungsbefugnis erteilen. Insofern verdeutliche sich auch vor diesem Hintergrund, dass der angefochtene Entscheid mit schweren Formmängeln behaftet sei. Während die Grundeigentümer nämlich von der Bauabnahmeverfügung vom 4. Juni 2013 grundsätzlich noch nicht betroffen gewesen seien, habe der Regierungsrat mit dem vorliegend angefochtenen Entscheid unzulässigerweise eine neue, weitergehende Anordnung geschaffen, welche nunmehr die nicht am Verfahren beteiligten Grundeigentümer betreffe.

2.5 Die Erbengemeinschaft liess in ihrer Stellungnahme vom 16. Juni 2017 geltend machen, der Beschwerdeführer habe das Baugesuch als Bauherr und Grundeigentümer unterzeichnet. Insoweit sei er einerseits als Bauherr, andererseits als Grundeigentümer Partei des Baubewilligungsverfahrens gewesen. Folgerichtig sei denn auch die Bauabnahme mit ihm durchgeführt worden, obwohl er im Zeitpunkt der Bauabnahme (19. Dezember 2012) nicht mehr Grundeigentümer gewesen sei. In seiner Funktion als Bauherr und Verfahrenspartei des Baubewilligungsverfahrens (und somit als Betroffener eines durch die Verfügung geregelten öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnisses) sei er verpflichtet, über die gesamte Länge des Grundstückes W._____, im Grenzbereich zu den Grundstücken O._____ und P._____, alle GB Zug, eine stabile Absturzsicherung zu erstellen.

In ihrer Duplik vom 9. November 2017 wurde ergänzend ausgeführt, gemäss Bundesgerichtspraxis (Urteil des BGer 1C_292/2017, E. 3.1) könne die Beseitigung eines baupolizeiwidrigen Zustandes alternativ oder kumulativ von jedem Verhaltens- oder Zustandsstörer verlangt werden. Unbestritten sei, dass der Beschwerdeführer vorliegend

als Verhaltensstörer zu qualifizieren sei, dem heute über das betroffene Grundstück keine Verfügungsmacht mehr zustehe. Die verlangte Beseitigung des baupolizeiwidrigen Zustandes könne er deshalb nur vornehmen, wenn die heutigen Grundeigentümer diesem zustimmten. Widersetzten sich diese, werde zwar die Beseitigungsverfügung gegenüber dem Verhaltensstörer zur Zeit nicht vollstreckbar. Das Vollstreckungshindernis könne aber beseitigt werden, indem gegen die Grundeigentümer, die ihre Zustimmung zur angeordneten Beseitigung verweigerten, eine Duldungs- oder Beseitigungsverfügung erlassen werde. Demzufolge sei die streitgegenständliche Anordnung entgegen der Rechtsauffassung des Beschwerdeführers letztlich rechtlich auch durchsetzbar.

2.6 Der Stadtrat erklärte in seiner Stellungnahme vom 5. Juli 2017, die Bauabnahmeverfügung des Baudepartements vom 8. Januar 2013 sei an den Rechtsvertreter des Beschwerdeführers, an die Stockwerkeigentümer F. _____ strasse 27, 29 und 31 sowie an den Rechtsvertreter der Grundeigentümerschaft von GS H. _____ ergangen. Der Beschwerdeentscheid des Stadtrats vom 4. Juni 2013 sei hingegen den Grundeigentümern der Liegenschaft F. _____ strasse 27, 29 und 31 nicht eröffnet worden. Die Bauabnahmeverfügung habe hinsichtlich des Zauns keine Verpflichtung der Grundeigentümer von GS R. _____ bzw. O. _____ enthalten. Von der Bauabnahmeverfügung sowie vom Beschwerdeentscheid des Stadtrats vom 4. Juni 2013 seien die Grundeigentümer hinsichtlich des im vorliegenden Verfahren streitgegenständlichen Zauns nicht betroffen. Die gegenüber den Grundeigentümern belastende Anordnung sei erst mit Entscheid des Regierungsrates vom 18. Januar 2017 erfolgt. Dennoch wären die Grundeigentümer wohl bereits im Instruktionsverfahren zum Beschwerdeentscheid des Stadtrats in das Verfahren einzubinden gewesen. Der Verfahrensmangel könnte geheilt werden, wenn der Beschwerdeführer für den Prozess vor Verwaltungsgericht die Erklärung der Grundeigentümer beibringen würde, sich nicht oder erst beim vorliegenden Verfahrensstand am Verfahren zu beteiligen.

2.7 Die Baudirektion machte in der Stellungnahme vom 5. Juli 2017 geltend, Ausgangspunkt und Bezugspunkt der Bauabnahmeverfügung sei die Baubewilligung vom 8. Juli 2003 an den Beschwerdeführer. Weiter sei zu beachten, dass nach Abschluss der Bau- und Umgebungsarbeiten die Grundeigentümerschaft der benachbarten Liegenschaft (GS H. _____) erstmals am 14. November 2005 beim Bauherrn, d. h. dem Beschwerdeführer, betreffend die hohe Absturzgefahr interveniert und die Wiederherstellung des ursprünglich gewachsenen Terrains verlangt habe. Zu diesem Zeitpunkt, als das Verfahren betreffend die Bauabnahme ausgelöst worden sei, sei der

Beschwerdeführer zumindest betreffend das Grundstück Q._____ (bis am 13. März 2006) zusätzlich noch Grundeigentümer gewesen. In jedem Fall bleibe er Baugesuchsteller und Bauherr des fraglichen Bauprojekts, ungeachtet der Tatsache, dass die entsprechenden Grundstücke in der Zwischenzeit veräussert worden seien. Insofern besitze er nach wie vor Parteistellung. Er hätte in den laufenden Rechtsmittelverfahren jederzeit mitteilen können, dass er aufgrund einer späteren Handänderung nicht mehr Grundeigentümer sei. Dazu habe er mehrfach Gelegenheit gehabt. Dies habe er unterlassen und damit offensichtlich kundgetan, dass er im Sinne einer Prozessstandschaft für Dritte das Verfahren führen wolle. Die weiteren Entscheide im vorliegenden Verfahren, d. h. die Bauabnahmeverfügung des Baudepartements der Stadt Zug vom 8. Januar 2013, der Einspracheentscheid des Stadtrats von Zug vom 4. Juni 2013 sowie der Regierungsratsbeschluss vom 17. Januar 2017 seien zulässigerweise an ihn ergangen. Von einer Zustellung der genannten Entscheide an die Grundeigentümerschaften könne also abgesehen werden. Die Legitimation des Beschwerdeführers sei im Weiteren in jedem Fall gegeben, da er durch den angefochtenen Regierungsratsbeschluss unmittelbar verpflichtet werde, auf seine Kosten eine stabile Absturzsicherung zu erstellen.

Ergänzend hielt die Baudirektion mit Duplik vom 4. Oktober 2017 fest, dass die angefochtene Verfügung eine Bauabnahmeverfügung und damit Teil des Baubewilligungsverfahrens sei. In diesem sei der Beschwerdeführer Bauherr und Gesuchsteller und als solcher, insbesondere als Gesuchsteller, könne er nach wie vor ins Recht gefasst werden, soweit es wie im vorliegenden Fall um die baurechtskonforme Erstellung der Baute gehe. Im Weiteren sei der Beschwerdeführer auch Architekt des besagten Bauprojekts. Als solcher könne er ebenfalls in die Pflicht genommen werden, selbst wenn er nie Grundeigentümer der Liegenschaft gewesen wäre. Die zur Behebung eines polizeiwidrigen Zustandes erforderlichen Massnahmen seien grundsätzlich gegen den Störer zu richten. Störer sei nach herrschender Lehre und Rechtsprechung derjenige, der den Schaden oder die Gefahr selbst oder durch das unter seiner Verantwortung erfolgende Verhalten Dritter verursacht habe (sog. Verhaltens- oder Handlungsstörer) sowie auch derjenige, der über die Sache, die den ordnungswidrigen Zustand bewirke, rechtliche oder tatsächliche Gewalt habe (sog. Zustandsstörer; BGE 107 Ia 19, E. 2a). Zudem sei ein Verhaltensstörer grundsätzlich vor den reinen Zustandsstörern in Anspruch zu nehmen (BGE 107 Ia 19, E. 2b). Der Beschwerdeführer habe als ausführender Architekt den ordnungswidrigen Zustand verursacht und falle demnach als Verhaltensstörer und somit als Verfügungsadressat in Betracht.

2.8 Am Augenschein erklärte der Beschwerdeführer, davon auszugehen, dass er zumindest nach Ablauf allfälliger Garantiefrieten rechtlich nicht (mehr) verantwortlich sei. Er habe jedoch die Überzeugung, dass er für die Bauherrschaft das bestehende Problem lösen müsse. Sollte eine Lösung gefunden werden, sei er bereit, das Verfahren gemäss dieser zu Ende zu bringen. Allerdings sei er nicht gewillt, weitere zehn Jahre in diese Streitigkeit zu investieren. In seiner Zustimmungserklärung zum gerichtlichen Vergleichsvorschlag bestätigte er für den Fall des Zustandekommens des Vergleiches erneut, einen Zaun mit stabilen Holzpfosten und drei Querstreben zu erstellen.

2.9 Zunächst ist in Übereinstimmung mit den Stellungnahmen der Parteien festzustellen, dass die Baubewilligung vom 8. Juli 2003 an den Beschwerdeführer als Bauherrn und Grundeigentümer erging und dieser nach Abschluss der Bau- und Umgebungsarbeiten im Zeitpunkt der ersten Rügen und Forderungen der Erben-gemeinschaft betreffend die hohe Absturzgefahr und die Wiederherstellung des ursprünglich gewachsenen Terrains zumindest betreffend das Grundstück Q. _____ – bis am 13. März 2006 – zusätzlich noch Grundeigentümer war. Das Verfahren betreffend die fragliche Bauabnahme wurde also in einem Zeitpunkt ausgelöst, in dem der Beschwerdeführer nach wie vor Grundeigentümer der Liegenschaft GS Q. _____ war. Seine Passivlegitimation hat er während des ganzen Verfahrens, d.h. auch nach dem Verlust seiner Eigentümerstellung, anerkannt. Die Bauabnahmeverfügung bildet zweifellos einen Teil bzw. den Abschluss des Baubewilligungsverfahrens, das der Bauherr als Baugesuchsteller veranlasst hat. Der Tatsache, dass der Bauherr sich in den Verfahren ab dem Zeitpunkt, in dem er über kein Eigentum mehr verfügte, nie auf eine fehlende Passivlegitimation berief (oder eine Verfahrensbeteiligung der Stockwerkeigentümergeinschaft selber veranlasste oder einforderte), ist zweifellos unter dem Gesichtspunkt von Treu und Glauben zu berücksichtigen.

Im Weiteren ist bezüglich der Stockwerkeigentümer von GS N. _____ zu würdigen, dass der stadträtliche Beschluss vom 20. Juni 2011 mit der Verpflichtung des Bauherrn zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes der Böschungsabgrabung zu GS H. _____ und zur Anbringung einer Abstandssicherung entlang der Grenze von GS H. _____ zwar sowohl an den nicht mehr über Eigentum an der Liegenschaft verfügenden Bauherrn als auch an die Stockwerkeigentümergeinschaft eröffnet wurde. Dasselbe gilt für die Bauabnahmeverfügung des Baudepartements der Stadt Zug vom 8. Januar 2013, worin die Geländeböschung zwischen dem Wiesland GS H. _____ zu

den GS J. _____ wie auch die "korrekt erstellte Absturzsicherung" abgenommen wurde. Hingegen wurde der Beschwerdeentscheid des Stadtrats Zug vom 4. Juni 2013, mit welchem die Beschwerde der Erbgemeinschaft vollumfänglich abgewiesen wurde, nur der Erbgemeinschaft und dem Bauherrn eröffnet, nicht aber der Stockwerkeigentümergeinschaft. Ebenfalls nicht einbezogen wurde diese in das anschliessende Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat, mit dessen Entscheid vom 17. Januar 2017 die Vorinstanz zur nachträglichen Bewilligung der abweichenden Terraingestaltung und der Bauherr zur Erstellung einer stabilen Absturzsicherung über die «gesamte Länge» des GS H. _____ im Grenzbereich zu den GS J. _____ angewiesen wurde. Diesbezüglich ist festzustellen, dass aus der blossen Zustellung der erwähnten beiden Entscheide an die Stockwerkeigentümergeinschaft und der Tatsache, dass diese keine Beschwerde erhoben hat, keinesfalls eine stillschweigende Zustimmung zu den Anordnungen abgeleitet werden kann. Denn verpflichtet wurde durch die Verfügung einzig der Bauherr. Die blosser Zustellung bzw. "Eröffnung" eines Exemplars der Verfügung mit Rechtsmittelbelehrung auch an die Grundeigentümer als weitere Störer genügt zu deren Verpflichtung nicht; sie müssten selber direkt verpflichtet werden (vgl. Zaugg/Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl. 2017, Bd. I, N. 12 zu Art. 46 BauG/BE). Offensichtlich ist deshalb die umstrittene Anordnung – ohne eine entsprechende neue, an sie gerichtete Verfügung – nicht gegen den Willen der Stockwerkeigentümergeinschaft vollstreckbar, nachdem sie bisher nicht ins Recht gefasst worden ist.

Bezüglich des Beschwerdeführers ist weiter zu berücksichtigen, dass gemäss der bundesgerichtlichen Praxis (vgl. BGE 107 Ia 19, Urteil 1C_292 /2017 vom 15. September 2017, E. 3.1) die zur Behebung eines polizeiwidrigen Zustandes erforderlichen Massnahmen grundsätzlich gegen den Störer zu richten sind. Als Störer gilt nicht nur, wer als Verhaltens- oder Handlungsstörer den polizeiwidrigen Zustand selbst oder durch das unter seiner Verantwortung erfolgende Verhalten Dritter verursachte, sondern auch, wer als Zustandsstörer über die Sache, die den ordnungswidrigen Zustand bewirkt, die rechtliche oder tatsächliche Gewalt hat, was namentlich auf Eigentümer zutrifft (BGE 107 Ia 19 E. 2a S. 23; 143 I 147 E. 5 S. 154; je mit Hinweisen; vgl. auch Urteil 1C_506/2016 vom 6. Juni 2017 E. 6.3.2.). Der Eigentümer eines Grundstücks hat für einen rechtswidrigen Zustand auf seinem Grundstück als Zustandsstörer grundsätzlich unabhängig davon einzustehen, wodurch dieser Zustand entstanden ist und ob ihn dafür ein Verschulden trifft (vgl. Urteile 1C_506/2016 vom 6. Juni 2017 E. 6.3.2.; 1P.519/2004 vom 4. März 2005 E. 4). Nach der Rechtsprechung und Lehre kann die Beseitigung der

Störung alternativ oder kumulativ von jedem Verhaltens- oder Zustandsstörer verlangt werden, wobei bei der Auswahl des Pflichtigen der zuständigen Behörde ein Ermessensspielraum zusteht. Dabei ist es vertretbar, vom Grundsatz auszugehen, die Verhaltensstörer seien wenn möglich vor den reinen Zustandsstörern in Anspruch zu nehmen (BGE 107 Ia 19 E. 2b S. 25 mit Hinweisen). Zu beachten ist allerdings, dass der Verhaltensstörer, dem über das betroffene Grundstück keine Verfügungsmacht zusteht, eine verlangte Beseitigung nur vornehmen kann, wenn ihr die Grundstückeigentümer zustimmen. Widersetzen diese sich dem entsprechenden Eigentumseingriff, wird die Beseitigungsverfügung gegenüber dem Verhaltensstörer zurzeit nicht vollstreckbar. Das Vollstreckungshindernis kann beseitigt werden, indem gegen die Grundeigentümer, die ihre Zustimmung zur angeordneten Beseitigung verweigern, eine Duldungs- oder Beseitigungsverfügung erlassen wird. Dagegen können die Grundeigentümer Rechtsmittel ergreifen und insbesondere die Verhältnismässigkeit der Anordnung in Frage stellen. Steht der Widerstand der Eigentümer zum vornherein fest, wird daher die zuständige Baubehörde nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts mit Vorteil die notwendigen Beseitigungs- und Duldungsverfügungen im selben Verfahren erlassen, um einerseits bei der Anordnung der Vollstreckungsmassnahmen allen auf dem Spiele stehenden Privatinteressen zugleich Rechnung zu tragen und andererseits eine unerwünschte Verzögerung der Vollstreckung zu verhindern (BGE 107 Ia 19 E. 2c S. 25 f. mit Hinweisen; vgl. auch: Zaugg/Ludwig, a.a.O., Bd. I, N. 12 zu Art. 46 BauG/BE). Nur weil der angefochtene Entscheid die Stockwerkeigentümergeinschaft, die darin gar nicht erwähnt wird, nicht belastet und diese zu nichts verpflichtet, rechtfertigt es sich aber nicht, ihn unter diesem Gesichtspunkt seiner Begründung wegen aufzuheben (vgl. BGE 107 Ia 19, S. 27, 103 Ia 581 E. 5). Dies gilt ungeachtet allfälliger, unbekannter Vereinbarungen zwischen dem Bauherrn und den aktuellen Eigentümern.

2.10 Immerhin ist festzustellen, dass der Verkauf der streitbetroffenen Grundstücke an Drittpersonen je eine Einzelnachfolge in die Rechte und Pflichten als Eigentümer bewirkt hat. Bei der Einzelnachfolge setzt ein Parteiwechsel – im Gegensatz zu einer Gesamtnachfolge – aber schriftliche Eintrittserklärungen der Personen voraus, die den Streitgegenstand erworben haben. Solche Erklärungen der Käufer der betroffenen Grundstücke sind nicht ersichtlich und werden auch vom Bauherrn nicht geltend gemacht. Die angefochtene Anordnung gegen den Bauherrn als Verhaltensstörer ist also offensichtlich gegen den Willen der Stockwerkeigentümergeinschaft, die durch den angefochtenen Entscheid direkt nicht belastet wird, nicht vollstreckbar, solange die Eigentümergeinschaft nicht rechtskräftig zur Duldung des Eingriffes verpflichtet worden

ist. Gestützt darauf hätte das Verwaltungsgericht die Sache an sich zwecks Gewährleistung einer entsprechenden Verfügung unter Wahrung des rechtlichen Gehörs und der Rechtsmittelmöglichkeiten an die Vorinstanz zurückzuweisen (vgl. BGE 107 Ia 19, S. 26 f., 28). Nachdem der Bauherr keinen Parteiwechsel beantragt hat und sich als Beschwerdeführer am Augenschein damit einverstanden erklärt hat, die allfällige rechtskräftige Anordnung selber umzusetzen und zusätzlich mit seiner späteren Zustimmung zum gerichtlichen Vergleichsvorschlag bestätigt hat, dass er Verpflichtungen aus diesem Verfahren zu akzeptieren bereit ist, erübrigt sich eine Rückweisung der Sache an die Vorinstanz. Ebenfalls ist ergänzend festzustellen, dass es mangels entsprechender Anträge auch nicht zu einem Parteiwechsel kommt. Offen bleiben kann damit, ob bezüglich des VRG wie des Bundesgerichtsgesetzes (Art. 71 BGG) mangels Vorschriften zum Parteiwechsel die Bestimmungen des Bundeszivilprozesses (BZP; SR 273) sinngemäss anwendbar sind. Nach Art. 21 Abs. 1 BZP bleibt die Veräusserung der im Streite liegenden Sache während der Rechtshängigkeit ohne Einfluss auf die Legitimation zur Sache. Die Partei, welche den Streitgegenstand veräussert hat, ist daher auch vor Bundesgericht legitimiert, das Verfahren in ihrem Namen in Prozesstandschaft für fremdes Recht fortzuführen, wenn kein Parteiwechsel beantragt wurde (Urteile 1C_285/2017, E. 1.2; 1C_32/2007 vom 18. Oktober 2007 E. 1.1; 1C_142/2014 vom 13. März 2015 E. 2.4; je mit Hinweisen).

2.11 Es ist somit die Passivlegitimation und damit auch die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers bezüglich der angefochtenen Anordnung zu bejahen, obwohl er seine Eigentumsanteile während der vorinstanzlichen Verfahren veräussert hat. Immerhin weist der Beschwerdeführer, der tatsächlich Formmängel rügt, insofern zu Recht darauf hin, dass die Vorinstanzen dem Aspekt des Parteibegriffs und der Parteistellung zu wenig konsequent Beachtung geschenkt haben.

3.

Zum Streitgegenstand und dessen Vorgeschichte ergibt sich aus den bis zur Erhebung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ergangenen Akten Folgendes:

3.1 Nach Abschluss der Bau- und Umgebungsarbeiten machte die Erbengemeinschaft C._____ (im Folgenden: Erbengemeinschaft), Eigentümerin des angrenzenden, in der Landwirtschaftszone gelegenen GS H._____, am 14. November 2005 bei der Bauherrschaft geltend, dass die Terrainveränderungen nicht den am 8. Juli 2003 bewilligten Plänen entsprechen würden und dass von der viel zu steilen Böschung eine

hohe Absturzgefahr ausgehe. Sie könne das ihr gehörende Grasland kaum mehr bewirtschaften. Die Erbgemeinschaft verlangte die Wiederherstellung der bewilligten Terraingestaltung bzw. des ursprünglichen gewachsenen Terrains.

3.2 Am 11. Mai 2006 stellte das städtische Baudepartement im Rahmen der Abnahmekontrolle fest, dass die mit Geotextilmatten gesicherte Böschung gut verwachsen sei und die Böschung der Baubewilligung entspreche. Lediglich im Übergangsbereich der Böschung zum bestehenden Terrain rage die Böschung infolge flacherer Ausbildung in die benachbarte Parzelle hinein und halte den Abstand von einem halben Meter zur Grundstücksgrenze nicht ein. Das Baudepartement forderte den Bauherrn auf, entweder sei die Böschung gemäss Bauordnung herzustellen und das Baudepartement zur Nachkontrolle einzuladen oder es sei dem Baudepartement bis spätestens 30. Juni 2006 die Zustimmung der Nachbarschaft für diese Abweichung zuzustellen. Dieses Schreiben liess das Baudepartement auch der Erbgemeinschaft zukommen.

3.3 In der Folge verhandelten die Erbgemeinschaft und der Bauherr ohne Erfolg über längere Zeit über eine einvernehmliche Lösung, namentlich die Veräusserung eines Landstreifens bzw. die Wiederherstellung des Geländeverlaufs. Die Wiederherstellung zögerte sich aus verschiedenen Gründen hinaus, so weil die Erbgemeinschaft dem Bauherrn verweigerte, für die Wiederherstellung des Terrains ihr Grundstück zu betreten (2007), weil die Erbgemeinschaft und der Bauherr längere Zeit über die Veräusserung eines Landstreifens bzw. die Wiederherstellung des Geländeverlaufs ohne Erfolg verhandelten (Sommer 2007), weil die Wiederherstellungsarbeiten aufgrund der Witterungsverhältnisse im Sommer 2006 wegen Trockenheit und 2008 wegen des Winters nicht durchgeführt werden durften und der Bauherr deshalb Fristerstreckungen verlangte, oder weil die beiden Parteien im Gespräch standen und nach einer einvernehmlichen Lösung suchten. Unter anderem hatte die Erbgemeinschaft von der Bauherrschaft verlangt, dass ein Experte mit der Prüfung der Sicherheitsfrage beauftragt werden müsse.

3.4 Am 29. Juni 2007 gelangte die Erbgemeinschaft an das Baudepartement und stellte erneut den Antrag, dass der Bauherr zu verpflichten sei, innert angemessener Frist die Geländeböschung zum Grundstück der Erbgemeinschaft wieder so anzupassen, dass die massgebenden Bestimmungen der Bauordnung eingehalten würden. Für den Säumnisfall solle die Ersatzvornahme angedroht werden.

Am 28. August 2007 teilte das Baudepartement der Erbegemeinschaft mit, dass vorerst auf den Erlass einer Verfügung verzichtet werde. Der Bauherr sei bereit, die Wiederherstellung an die Hand zu nehmen.

3.5 Am 10. Juni 2008 teilte der Bauherr dem Baudepartement mit, dass er wiederum im Gespräch mit der Erbegemeinschaft sei. Offenbar solle auf die Wiederherstellung der Böschung verzichtet und stattdessen ein Zaun aufgestellt werden.

3.6 Am 26. September 2008 liess die Erbegemeinschaft dem Baudepartement mitteilen, dass der Bauherr eigenmächtig in das Grundstück der Erbegemeinschaft eingegriffen und massive Terrainveränderungen ausgeführt habe, welche nie bewilligt worden seien. Das Terrain auf dem Grundstück der Erbegemeinschaft sei in den Zustand zu versetzen, in welchem es sich vor Baubeginn befunden habe. Des Weiteren sei für die Terrainveränderungen auf dem Baugrundstück ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen.

Der Bauherr liess gegenüber dem Baudepartement verlauten, dass die zwischen ihm und der Erbegemeinschaft getroffene Abmachung vom 5. Juni 2008 betreffend Anpflanzung eines Lebhages als Absturzsicherung immer noch gelte.

3.7 Am 15. Mai 2009 kam es zu einer Besprechung sämtlicher Parteien unter der Leitung des Baudepartements. Dabei wurde vereinbart, dass eine Stellungnahme des kantonalen Grundbuch- und Vermessungsamtes über die Grundlagen und Genauigkeit des von diesem Amt erstellten Höhenkurvenplans eingeholt werde. An einer nächsten Besprechung solle dann aufgrund dieser Unterlagen über die Art und Weise der Schüttung, die Bepflanzung im Grenzbereich und die Sicherheitsprüfung durch einen Ingenieur oder Geologen diskutiert werden. Aufgrund der Stellungnahme des Grundbuch- und Vermessungsamtes vom 26. Mai 2009 unternahm das Baudepartement nichts mehr und ging offenbar bis zum 20. Januar 2010 stillschweigend davon aus, dass von einer Verletzung der Bauordnung durch die Böschung keine Rede sein könne und seine Schlichtungsversuche deshalb gescheitert seien und darum der Fall als abgeschlossen betrachtet werden könne, während allfällige nachbarrechtliche Ansprüche auf dem Zivilweg geltend zu machen seien.

3.8 In ihrer Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerde vom 16. Dezember 2009 gegen den Stadtrat Zug beantragte die Erbegemeinschaft dem

Regierungsrat, es sei festzustellen, dass im Zusammenhang mit dem Neubau der drei Mehrfamilienhäuser nicht bewilligte Terrainveränderungen auf den Grundstücken GS Nrn. I. _____ vorgenommen worden seien. Der Stadtrat sei aufsichtsrechtlich anzuweisen, für diese Terrainveränderungen nachträglich ein Bewilligungsverfahren und ein Verfahren betreffend Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes durchzuführen.

3.9 Die Baudirektion führte am 21. April 2010 ohne den Beschwerdeführer, der auf eine Beteiligung am Verfahren explizit verzichtete, einen Augenschein durch. Gemäss dem Protokoll vom 22. April 2010 erwähnte ein Mitglied der Erbegemeinschaft, dass der Landwirt das Gelände absperre, weil es zu gefährlich sei. Und der Vorsitzende fragte während des Augenscheins die Vertreter des Stadtrates, ob angesichts der steilen Hanglage im Hinblick auf § 35 Abs. 1 Bauordnung Zug keine Absturzsicherungen angebracht werden sollten; gemäss dieser Bestimmung sei die Bauherrschaft für die Sicherheit der Gebäude verantwortlich. Die Leiterin Baubewilligungen der Stadt erwiderte, nicht die Stadt, sondern die Eigentümer bzw. die Bauherrschaft seien für die Sicherheitsvorkehrungen an diesem Hang verantwortlich. Der Stadtrat habe in der Baubewilligung nichts angeordnet. Gemäss Protokollberichtigungsantrag vom 17. Mai 2010 wollte ein Vertreter der Erbegemeinschaft seinerseits zusätzlich gesagt haben, dass er sich wundere, dass die Baubewilligungsbehörde auflageweise keine Absturzsicherung (Zaun) verlangt habe. Der auf Wunsch der Stadt zur Stellungnahme eingeladenen Bauherr verlangte eine Besprechung unter Leitung der Baudirektion, was die Erbegemeinschaft ablehnte. Daraufhin liess der Bauherr am 4. November 2010 eine Stellungnahme einreichen.

3.10 Mit Entscheid vom 25. Januar 2011 wies der Regierungsrat des Kantons Zug in Gutheissung der Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerde die Angelegenheit an die Baupolizeibehörde der Stadt Zug zurück mit der Auflage, ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren für die bisher unbewilligten, am 11. Mai 2006 von ihr noch selber monierten ("Böschung rage in die benachbarte Parzelle hinein, Abstand von einem halben Meter zur Grundstücksgrenze gemäss § 31 Abs. 1 BO sei nicht eingehalten") Terrainveränderungen durchzuführen bzw. – sollten sie nicht bewilligungsfähig sein – die Wiederherstellung des rechtmässigen ursprünglichen bzw. am 8. Juli 2003 mit der Umgebungsgestaltung bewilligten Zustandes zu verfügen; sie habe innerhalb von drei Monaten nach Rechtskraft des Regierungsratsbeschlusses erstinstanzlich zu entscheiden. Er erwog, die unbewilligten Terrainveränderungen seien nicht mehr unerheblich und die Bauherrschaft habe sich weder an die baubewilligte

Umgebungsgestaltung noch an die Grenzabstandsvorschriften der BO Zug für Terrainveränderungen gehalten, womit die Umgebungsgestaltung baurechtswidrig sei. Die Erbgemeinschaft habe neben einem zivilrechtlichen Anspruch gegenüber dem Bauherrn auch einen öffentlich-rechtlichen Anspruch auf Erlass einer Verfügung der Baupolizeibehörde. Hinzu komme, dass die Baupolizeibehörde gesetzlich beauftragt sei, bei festgestellten Missständen korrigierend einzugreifen und Mängel zu beseitigen (§ 69 PBG). Der Baupolizeibehörde sei eine mehr als fünfjährige Untätigkeit vorzuwerfen. Dem Rechtsvertreter des Bauherrn wurde der Entscheid gemäss dem Dispositiv nicht zugestellt, allerdings am 17. Februar 2011 durch das städtische Baudepartement zur Kenntnis gebracht. Der Entscheid erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

3.11 Mit Beschluss vom 20. Juni 2011 verpflichtete der Stadtrat den Beschwerdeführer zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands der Böschungsabgrabung zu GS H._____ gemäss der Baubewilligung vom 8. Juli 2003 und "zur Anbringung einer *Abstandssicherung* entlang der Grenze von GS H._____". In der Begründung hiess es lediglich, dass die Bauherrschaft am 11. Mai 2006 erstmals aufgefordert worden sei, die Geländeböschung entsprechend der Baubewilligung herzustellen bzw. entsprechend anzupassen. Trotz Bemühungen des Baudepartements, mit den Parteien eine einvernehmliche Lösung zu finden, seien diese jeweils u.a. "an Fragen der Sicherheit, zur *Absturzsicherung*" gescheitert. Die Ausführung sei zu dokumentieren und dem Baudepartement zu belegen "(Bauvermessung, Bau-/Sicherungsmaßnahmen und Nachkontrollen)".

3.12 Zwischen dem 8. und 18. September 2012 erfolgte gemäss dem bei den Akten liegenden Baubeschrieb der X._____ AG vom 26. November 2012 die "Instandstellung Böschung F._____strasse GS O._____".

3.13 Unter Beteiligung der Erbgemeinschaft wie des Bauherrn führte das Baudepartement am 19. Dezember 2012 die "Bauabnahme der Geländeböschung" durch. Gestützt auf diese verfügte das Baudepartement am 8. Januar 2013 unter dem Titel "Bauabnahme" formell, dass die Geländeböschung abgenommen werde. In der Begründung der – im späteren Beschwerdeentscheid als "Beschlussprotokoll" bezeichneten – Verfügung wurde ausgeführt, die vorgängig zugestellten Unterlagen zu den Ausführungen der Geländeböschungen enthielten die Geometeraufnahmen entlang der gemeinsamen Grenze. Bei den Profilen 2, 3 und 4 entsprächen die Höhenaufnahmen dem ursprünglichen Terrainverlauf. Bei Profil 1 sei die Böschung mit einer Mehrhöhe von

rund 70 cm (Höhenkote 516.05 m.Ü.M) unverändert belassen worden. "Die verlangte *Absturzsicherung* wurde erstellt".

3.14 Gegen diese Verfügung erhob die Erbegemeinschaft am 31. Januar 2013 beim Stadtrat Beschwerde mit den Anträgen, der Entscheid des Baudepartementes vom 8. Januar 2013 sei aufzuheben, die Abnahme der Geländeböschung sei zu verweigern und das Baudepartement der Stadt Zug sei anzuweisen, ein korrektes Verfahren durchzuführen. Zur Begründung wurde u.a. ausgeführt, von ihrer Seite seien am Augenschein verschiedene Einwendungen zur ausgeführten Korrektur der Geländeböschung sowie zum erstellten Zaun zu Protokoll gegeben worden. Im angefochtenen Entscheid halte die Vorinstanz lediglich fest, die *Absturzsicherung* sei korrekt erstellt worden, was auf einer unrichtigen und unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts beruhe und sich als rechtswidrig erweise. Gemäss Ziff. 1 des Rechtsspruches des Beschlusses des Stadtrates vom 20. Juni 2011 sei keine Absturzsicherung entlang der Grenze von GS H._____ errichtet worden. Die betreffende Absturzsicherung sei nur auf einer Länge von ca. 15 m vorhanden. Dies stehe im Widerspruch zum zitierten stadträtlichen Entscheid und erweise sich demzufolge als widerrechtlich. Die Absturzsicherung hätte gestützt auf den vorerwähnten Beschluss entlang der ganzen Grenze von GS H._____ erstellt werden müssen. Zudem entspreche die Absturzsicherung auch nicht den anerkannten Regeln der Technik sowie der Baukunde (SIA-Normen; BFU-Richtlinien). Um diesen Sicherheitsanforderungen zu genügen, sei ein Maschendraht-Gitterzaun zu erstellen. Dieser habe sich über die ganze gemeinsame Grenze zu erstrecken, ansonsten er seine Absturzsicherungsfunktion nicht erfülle. So könnten beispielsweise heute die Kühe links und rechts dieses Zaunes auf die Nachbarparzellen gelangen. Zudem werde sich der Zaun bei allfälligen Terrainsetzungen langsam talwärts neigen. Der angefochtene Entscheid erweise sich somit auch in diesen Punkten als rechtswidrig. Für die Beschwerdeführenden sei nicht nachvollziehbar, weshalb sich die Vorinstanz erneut und in widerrechtlicher Weise über die klaren und verbindlichen Anweisungen des Regierungsrates sowie des Stadtrates von Zug hinwegsetze.

3.15 In seiner Stellungnahme zur Beschwerde liess der Bauherr u.a. ausführen, bei der Bauabnahme handle es sich nicht um einen materiell-rechtlichen Entscheid. Er ändere deshalb nichts an der Rechtsstellung der Adressaten. Die Bauabnahme diene lediglich dem Zweck, durch die Kontrollbehörde verbindlich feststellen zu lassen, ob die Bauarbeiten dem durch vorgängigen materiell-rechtlichen Entscheid verbindlich Verfügten

entsprechen. Die Bauabnahme sei deshalb – wie auch die übrigen Baukontrollen – kein den Parteien zuzustellender baurechtlicher Entscheid. Durch die Zustellung des Beschlussprotokolls vom 8. Januar 2013 sei dem rechtlichen Gehör Genüge getan worden. Auch wenn die Vorinstanz verbindlich angewiesen worden sei, den ursprünglichen Zustand wiederherzustellen, bedeute dies nicht, dass ihr bei der Bauabnahme überhaupt kein Ermessensspielraum zustehe. Die Praxis der Vorinstanz, die Grenze ihres Ermessens mit der Grenze zur Baubewilligungspflicht gleichzusetzen, sei deshalb folgerichtig und nicht zu beanstanden.

3.16 Im Beschwerdeentscheid vom 4. Juni 2013 wies der Stadtrat die Verwaltungsbeschwerde der Erbgemeinschaft vollumfänglich ab. Er erwog u.a., als Ergebnis der Bauabnahme als Kontrollvorgang sei die Wiederherstellung der Geländeböschung als abgenommen erklärt worden. Damit sei das rechtliche Gehör der Beschwerdeführenden gewahrt worden. Der Baubewilligungsbehörde müsse bei der Abnahme ein Ermessen zukommen. Dass dieses Ermessen bei der Baubewilligungspflicht seine Grenze finde, erscheine als sachlich gerechtfertigt. Die neue Modellierung des Geländes sei somit weder formell noch materiell baurechtswidrig, weshalb sich ein weiteres Einschreiten der Baubewilligungsbehörde erübrige. Es könne nicht Aufgabe der Baubewilligungsbehörde sein, allfälligen privatrechtlichen Ansprüchen der Beschwerdeführenden zum Durchbruch zu verhelfen. Die Beschwerde erweise sich folglich auch in diesem Punkt als unbegründet. Schliesslich machten die Beschwerdeführenden geltend, die Absturzsicherung sei nur auf einer Länge von 15 m vorhanden, was im Widerspruch zum stadträtlichen Entscheid stehe. Bei dem vom Beschwerdeführer zu erstellenden Zaun gehe es um eine *Absturzsicherung*, welche aber nicht Abstürze von Personen in Hochbauten verhindern solle und auch nicht den direkten Zugang zu einer Hochbaute betreffe, weshalb die SIA Norm 543 358, Geländer und Brüstungen, hier nicht anwendbar sei. Der Zaun stehe auf einer Wiese, welche der Landwirtschaft diene und in der vorliegenden Form zur Sicherung der Böschung vollumfänglich genüge. Das Ein- bzw. Auszäunen von Vieh stelle nicht den Grund für den Zaun dar und sei aus Sicht des öffentlichen Baurechts auch nicht von Bedeutung. Vielmehr sei es eine Frage des Privatrechts, ob eine Hagpflicht (vgl. § 108 des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches für den Kanton Zug vom 17. August 1911 [EG ZGB, BGS 211.1]) bestehe oder nicht und wie das Weiden von Vieh auf fremdem Eigentum unterbunden werden solle. Der erstellte Zaun entspreche daher den Anforderungen des Stadtratsbeschlusses vom 20. Juni 2011, auch wenn darin im Beschlussdispositiv *fälschlicherweise von einer „Abstandssicherung“ die Rede* sei.

3.17 In ihrer dagegen erhobenen Beschwerde vom 4. Juli 2013 an den Regierungsrat machte die Erbgemeinschaft insbesondere geltend, die mit Beschluss des Stadtrats vom 20. Juni 2011 verfügte Absturzsicherung entlang der Grenze von GS Nr. H. _____ sei nur auf einer Länge von 15 m angebracht worden und entspreche nicht den technischen Anforderungen der SIA-Norm und den BFU-Richtlinien an eine Absturzsicherung.

Während der Stadtrat auf eine Stellungnahme verzichtete und wie die Bauherrschaft die Abweisung der Verwaltungsbeschwerde beantragte, machte die Bauherrschaft in Bezug auf die Absturzsicherung geltend, die Erbgemeinschaft würde sich bei ihrer Argumentation auf eine formalistische Interpretation des Begriffs der Absturzsicherung stützen. In der Verfügung sei keine Absturzsicherung im Sinne der SIA-Norm 543 358 verlangt worden. Der von der Bauherrschaft erstellte Zaun entspreche dem, was auf einem der Landwirtschaft dienenden Grundstück zur Absicherung einer Böschung üblich sei.

3.18 Mit dem vor Gericht angefochtenen Beschluss vom 17. Januar 2017 wies der Regierungsrat in teilweiser Gutheissung der von der Erbgemeinschaft am 4. Juli 2013 erhobenen Beschwerde den Stadtrat Zug an, die Abweichung zwischen der bewilligten und der ausgeführten Terraingestaltung auf den GS Nrn. J. _____ nachträglich zu bewilligen (Dispositiv Ziffer 1a); gleichzeitig wies er die Bauherrschaft an, innert drei Monaten seit Rechtskraft dieses Beschwerdeentscheids auf ihre Kosten eine stabile Absturzsicherung über die gesamte Länge des GS Nr. H. _____ im Grenzbereich zu den GS Nrn. J. _____ zu erstellen (Dispositiv Ziffer 1b). Im Übrigen wies er die Beschwerde ab. Der Regierungsrat stellte bezüglich der Absturzsicherung fest, grundsätzlich müssten Geländer und Brüstungen als bauliche Massnahmen Personen vor Absturz oder Sturz schützen. Die SIA-Norm 358 regle die Projektierung von Geländern, Brüstungen und ähnlichen Schutzelementen gegen Absturz von Personen in Hochbauten und an deren Zugängen. Der vorliegende Fall betreffe eine Absturzsicherung auf dem Gelände. Diese diene grundsätzlich der Landwirtschaft und sei nicht dafür gedacht, einen Absturz von Personen in einer Hochbaute zu verhindern. Die SIA-Norm 358 gelange daher nicht zur Anwendung. Der Stadtrat habe in seinem Beschluss vom 20. Juni 2011 verfügt, dass die Absturzsicherung entlang der gesamten Grenze zum GS Nr. H. _____ erstellt werden müsse. Bei der Bauabnahme sei allerdings festgestellt worden, dass diese lediglich auf einer Länge von 15 m bestehe. Die Vorgaben des rechtskräftigen

stadträtlichen Beschlusses seien nicht eingehalten. Zu Unrecht habe deshalb die Vorinstanz den Zaun abgenommen, was in diesem Umfang zur Gutheissung der Beschwerde führe. Die Bauherrschaft sei daher anzuweisen, auf ihre Kosten entsprechend dem rechtskräftigen Beschluss des Stadtrats vom 20. Juni 2011 eine stabile Absturzsicherung, allenfalls bestehend aus Metallpfosten und Maschendraht, über die gesamte Länge des GS Nr. H. _____ im Grenzbereich zu den GS Nrn. J. _____ zu erstellen.

4.

Somit ist Folgendes zu erwägen.

4.1 Zunächst ist festzustellen, dass der Bauherr im oberen Bereich der Grenzlinie zwischen den GS S. _____ entlang der Grundstücksgrenze als Schutzvorrichtung einen Holzlattenzaun in einer Länge von jedenfalls ca. 15 m und damit eine Abschränkung von insgesamt – zusammen mit einem talwärts fortführenden leichten Netzzaun – ca. 35 m angebracht hat, die vom Baudepartement am 8. Januar 2013 abgenommen worden ist. Die Stabilität des auf der gefährlichsten Geländekuppe angebrachten Holzzauns hat jedenfalls im Zeitpunkt des Augenscheins ganz offensichtlich nicht mehr den Anforderungen an eine ausreichende Sicherung für Vieh oder Menschen entsprochen (Augenscheins-Protokoll, S. 13, 20).

Der Regierungsrat wies im angefochtenen Entscheid (Ziff. 1b) die Bauherrschaft an, innert drei Monaten seit Rechtskraft dieses Beschwerdeentscheids auf ihre Kosten eine stabile Absturzsicherung über die gesamte Länge des GS Nr. H. _____ im Grenzbereich zu den GS Nrn. J. _____ zu erstellen. Gemäss seiner Erwägung 4b muss es eine stabile Absturzsicherung, allenfalls bestehend aus Metallpfosten und Maschendraht, sein, während der Stadtrat zuvor den vom Beschwerdeführer erstellten Zaun als den Anforderungen des Stadtratsbeschlusses vom 20. Juni 2011 entsprechend bezeichnet hatte. Der Bauherr verlangt mit seiner Beschwerde, es sei der angefochtene Entscheid des Regierungsrates vom 17. Januar 2017 insoweit aufzuheben bzw. abzuändern, als die von ihm angeordnete stabile Absturzsicherung sich nicht über die gesamte Länge des GS Nr. H. _____ im Grenzbereich zu den GS Nrn. J. _____ zu erstrecken habe und nur im Bereich des steilen Geländes zu errichten sei. Die Erbgemeinschaft beantragt die vollumfängliche Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, soweit darauf einzutreten ist.

Alle Parteien haben die Notwendigkeit einer Absturzsicherung, nicht bloss einer wie auch immer gearteten oder zu verstehenden «Abstandssicherung» zwischen den vom Bauherrn bebauten Grundstücken und dem angrenzenden, landwirtschaftlich bewirtschafteten Land der Erbgemeinschaft bejaht. Unter den Parteien umstritten geblieben ist indessen in Würdigung der Rechtsschriften und insbesondere des gerichtlichen Augenscheins einerseits die Länge und andererseits die konstruktive und materielle bzw. baustoffliche Ausführung der Absturzsicherung. Die für diese Sicherheitsproblematik offensichtlich ursächlichen, in nachträglichen Verfahren umstritten gewesenen und schliesslich rechtskräftig bewilligten Terrainveränderungen sind demgegenüber nicht mehr Beschwerdegegenstand. Es geht also um die definitive baurechtliche Anordnung hinsichtlich Länge und Materialisierung des Sicherheitszauns, mit dem die offenkundige Absturz- bzw. Unfallgefahr zu bannen ist.

4.2 Gemäss § 8 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (V PBG, BGS 721.111) sind Bauten und Anlagen nach den anerkannten Regeln der Baukunde und der Technik zu erstellen. Die Bauordnung der Stadt Zug vom 7. April 2009 hält in § 2 präzisierend fest, dass Bauten und Anlagen generell nach den anerkannten Regeln der Baukunde zu erstellen und zu unterhalten sind (Abs. 1). Sie haben ein gesundes Wohnen und Arbeiten zu ermöglichen und die Sicherheit von Mensch, Tier und Sachen zu gewährleisten (Abs. 2). Dieselbe Regelung enthielt in § 35 Abs. 1 die am 31. August 2010 aufgehobene Bauordnung vom 30. August 1994. Gemäss dem zwar den Verwaltungszwang regelnden § 69 des Planungs- und Baugesetzes (PBG, BGS 721.11) kann der Gemeinderat die Bauarbeiten einstellen, nachträgliche Bewilligungsverfahren oder die Beseitigung und Anpassung von Bauten und Anlagen anordnen, wenn c) Bauten und Anlagen wegen mangelhaften Unterhalts die Sicherheit von Personen oder Sachen gefährden. Diese Bestimmungen bezwecken mit genügender Klarheit die baupolizeilich sicherzustellende Vermeidung von Gefahrensituationen. Damit liegt es auf der Hand, dass im Lichte dieses Schutzzweckes von den Baubewilligungsbehörden und damit schon kraft öffentlichen Rechts notwendige und geeignete Schutzvorrichtungen an Bauten und Anlagen und deren angemessener Unterhalt zu verlangen sind, wenn von diesen eine Gefährdung von Leib und Leben, aber auch von Tieren ausgehen könnte. Eine solche Notwendigkeit kann sich auch erst während oder nach der Verwirklichung des Bauprojekts herausstellen, zumal in Verbindung mit notwendig gewordenen nachträglichen Bewilligungsverfahren wie hier betreffend die Terrainveränderungen, die nachträglich geprüft und bewilligt wurden. Ist mit hinlänglicher Wahrscheinlichkeit anzunehmen, dass

von einer Baute oder Anlage beim zu erwartenden Gebrauch und bei ordentlichem Unterhalt Gefahren ausgehen können, sind Schutzmassnahmen anzuordnen.

4.3 Konkret konnte sich das Gericht am Augenschein in Übereinstimmung mit sämtlichen Parteien davon überzeugen, dass sich aufgrund der durch das Bauprojekt des Beschwerdeführers entstandenen Terrainveränderungen zwischen den früher ihm gehörenden, tiefer liegenden Grundstücken und dem benachbarten landwirtschaftlichen Grundstück der Erbgemeinschaft eine teilweise sehr steil abfallende Geländeflanke gebildet hat. Aus dieser ergibt sich streckenweise eine erhebliche Unfallgefahr, worauf die Erbgemeinschaft zu Recht bereits am 14. November 2005 bei der Bauherrschaft pochte. Denn das Risiko darf nicht unterschätzt werden, dass beim Begehen des Geländes im betreffenden Bereich Mensch und Tier durch Stolpern bzw. mangelnde Trittsicherheit – zumal bei Regennässe oder Schnee – ausrutschen und, ohne Halt finden zu können, auf dem Abhang ein paar Meter in die Tiefe fallen und sich überschlagen könnten. Dabei könnten sie hart auf dem Gelände aufprallen oder je nachdem – wohl noch schlimmer – sogar in die sich über eine Länge von mehreren Metern sehr nah davon befindliche Hausmauer bzw. Fensterfront stürzen. Schwere Verletzungen könnten die Folge sein. Gefährdet sind sowohl – vom Wanderweg abgekommene – Wanderer wie auch spielende Kinder, insbesondere schittelnnde Kinder im Winter, aber überhaupt alle zufällig dieses Gelände betretenden Personen. Vor allem liegt es nahe, dass die in den neu errichteten Bauten wohnhaften Personen selber aus irgendwelchen Gründen mitunter veranlasst sein könnten, das Gelände zu betreten und sich damit in Gefahr zu bringen. Aber auch grosses wie kleines Vieh, das auf der betreffenden Weide regelmässig weidet, wie am Augenschein geschildert wurde und was den Friedhofsbesuchern wie den Passanten der F._____strasse und des Y._____wegs wohlbekannt ist, ist zweifellos gefährdet. Stellt somit dieser Geländeabschnitt als Folge einer Baubewilligung in seinem nicht oder ungenügend gesicherten Zustand eine konkrete Gefahrenquelle für Mensch und Tier mit nicht zu vernachlässigender Unfallwahrscheinlichkeit dar, müssen diese Gefahren auf Anordnung der Bewilligungsbehörden auf ein vernünftiges, für die konkrete Lage akzeptables Mass reduziert werden.

4.4 Zunächst ist über die umstrittene *Länge* der notwendigen Absturzsicherung zu befinden. Diesbezüglich zeigte sich am Augenschein, dass die gegenwärtig vorhandene Abschränkung aus dem vom Beschwerdeführer durch die X._____errichteten Holzlattenzaun auf einer Länge von ca. 15 m (übereinstimmende Sachverhaltsangaben in den angefochtenen vorinstanzlichen Entscheiden) und dem ergänzenden leichten

Weidezaun besteht, womit eine Länge von insgesamt 30 – 35 m (Aussage des Bauherrn am Augenschein) erreicht wird. Wie klar ersichtlich war, erstreckt sich der Zaun, dessen Anfang schon oberhalb des Gebäudes Z. _____ liegt, nicht bis zum Ende der Gebäudeflucht dieser Baute hinunter und auch nicht bis zum Ende der Grenzlinie zwischen den GS M. _____ und nicht hinunter bis zum Ende der Grenze zu GS P. _____.

Am Augenschein waren sich die im Streit liegenden Direktbetroffenen grundsätzlich darin einig, dass die bestehende Gefährdung nicht in gleichem Masse auf der ganzen Länge der Grenze zwischen den vom Beschwerdeführer bebauten Grundstücken GS J. _____ und jenem der Erbgemeinschaft besteht. Vielmehr zeigte sich am Augenschein (Feststellung des Referenten, Protokoll S. 11), dass die Gefährdung durch das vom Grundstück GS Nr. H. _____ gegen das Grundstück GS O. _____ hin abfallende Gelände vor allem auf dem Grenzstreifen entlang der Wand des Gebäudes Z. _____ und zusätzlich schon weiter oben, nämlich einige Meter weiter bergwärts erheblich ist. Auf diesem Teil der Grundstücksgrenze kann ein Tier, vor allem aber eine Person und erst recht ein die Gefahr nicht erkennendes spielendes oder schlittelnendes Kind wie erwähnt den Abhang hinunterfallen und eventuell direkt in die Hauswand stürzen und sich dabei unter Umständen schwer verletzen. Spätestens ab dem Punkt, wo die Grenze zwischen den Grundstücken GS Nr. J. _____ liegt, ändern sich die Verhältnisse aber offensichtlich grundlegend. Vom Grundstück GS Nr. H. _____ gegen das Grundstück GS Nr. P. _____ hin liegt nicht mehr eine im Vergleich zum ganzen übrigen Hanggelände auf dem GS Nr. H. _____ erhöhte Gefährdung oder Unfallgefahr für Mensch oder Vieh vor. Es besteht auch keine Gefahr mehr, in eine Grube oder in eine Hauswand oder überhaupt unter Verletzungsgefahr zu stürzen.

Zur Anordnung des Stadtrates vom 20. Juni 2011 betreffend die Anbringung einer Vorrichtung «entlang» der Grenze von GS Nr. H. _____ ist anzumerken, dass sie offensichtlich reichlich ungenau formuliert war bzw. wohl überhaupt einen Verschieb darstellte. Damit hat der Stadtrat versehentlich zweifellos eine Unsicherheit geschaffen und einen nicht angebrachten Auslegungsspielraum eröffnet. Von der Begründungsdichte einer staatlichen Anordnung ist aber entsprechend den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen zu verlangen, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft ablegen und diesen in voller Kenntnis der Sachlage gegebenenfalls anfechten kann (BGE 129 I 232 E. 3.2 5. 236). Spätestens vor Gericht ist hier aber eindeutig die Unklarheit bei den Verfahrensbeteiligten darüber erkennbar

geworden, ob und wie weit eine Anfechtung der stadträtlichen Anordnung notwendig gewesen wäre oder nicht, bzw. ob eine allfällige (Teil-) Rechtskraft hinsichtlich des Charakters des Zauns als blosser Abstandssicherung oder eigentliche Absturzsicherung wie auch bezüglich von deren Länge eingetreten sein könnte. Daraus resultiert aber nicht mehr und nicht weniger als die Feststellung der Verletzung des Anspruchs der Parteien auf das rechtliche Gehör (vgl. dazu Kiener / Rüttsche / Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. Aufl. 2021, Rz. 244). Die darin bestehende Rechtsverletzung ist von den Beschwerdeinstanzen ohnehin von Amtes wegen zu berücksichtigen. Der Bauherr kann darum nicht auf einer angeblichen (Teil-)Rechtskraft der stadträtlichen Anordnung behaftet werden.

In Würdigung des Sachverhalts erweist sich die zum Zeitpunkt des Augenscheins bestehende Länge der Absturzsicherung klarerweise als ungenügend für die Erfüllung ihrer Zweckbestimmung. Umgekehrt erscheint die im Regierungsratsentscheid vorgenommene Auslegung der angeordneten Länge «entlang von GS H. _____» bzw. die verfügte Zaunlänge bis zur F. _____ strasse hinunter offensichtlich nicht als notwendig, sondern als übermässig. Denn notwendig und angemessen erscheint gestützt auf die Erkenntnisse des Augenscheins eine Absturzsicherung nur entlang von GS H. _____ hinunter bis zum Erreichen der Grundstücksgrenze zwischen den GS P. _____ und O. _____. Die ursprüngliche Anordnung des Stadtrates hat sich ungeachtet der keine Begrenzung enthaltenden Formulierung der Länge der Absturzsicherung ganz offensichtlich nur auf eine längenmässig auf die Erfordernisse der Gefahrenabwehr beschränkte Vorrichtung bezogen, wie der Stadtrat vor dem Regierungsrat und vor Gericht selber geltend machte. Insofern kann der Stadtrat somit nicht auf einer wortwörtlichen Interpretation seiner ursprünglichen Anordnung behaftet werden. Die Auslegung ergibt eindeutig, dass in der zwar unglücklichen, weil unpräzisen Formulierung «entlang der Grenze von GS H. _____» im ganzen Kontext des Verfahrens keine rechtsverbindliche, gar res iudicata gewordene Anordnung einer Absturzsicherung entlang des ganzen GS H. _____ erblickt werden kann. Die Absturzsicherung soll entlang von GS H. _____ nur dort vor Abstürzen sichern, wo dies aufgrund des konkreten Geländecharakters notwendig ist. Davon kann ungefähr ab der Grundstücksgrenze zwischen den GS J. _____ aber keine Rede mehr sein. Eine nach unten über die konkrete Gefährdungssituation hinaus verfügte Zaunlänge verstiesse aufgrund der damit verbundenen erhöhten Errichtungs- und Unterhaltskosten und nicht zuletzt auch des damit verbundenen unschönen Eingriffs in das Landschaftsbild klar gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip, da sie nicht mehr im Zusammenhang mit dem

Bauvorhaben stehen, aber eine erhebliche Belastung für den Bauherrn bedeuten würde. Auch die kantonale Baudirektion betonte am Augenschein, dem Regierungsrat sei es ganz klar um die Sicherung zwischen den beiden Grundstücken entsprechend den durch den Neubau verursachten Geländeänderungen gegangen. Eine unverhältnismässige Anordnung entspricht einer vom Verwaltungsgericht aufzuhebenden Rechtsverletzung. Die Begrenzung der Zaunlänge bis zur leicht feststellbaren Grundstücksgrenze zwischen den GS J. _____ bedeutet ihrerseits eine klare und einfach zu kontrollierende Anordnung. Weitere Ansprüche – etwa bezüglich des Vermeidens des Eindringens von Vieh auf die GS J. _____ – hätten ihre Grundlage nicht mehr im öffentlichen Recht. Sie könnten allenfalls zivilrechtlicher Natur sein und auf solche ist hier nicht einzugehen.

4.5 Was die ebenfalls umstrittene Qualität bzw. *Materialisierung* des erforderlichen Zauns als Absturzsicherung betrifft, so hatte der Stadtrat am 20. Juni 2011 lediglich eine Absturzsicherung verlangt, ohne Qualitätsanforderungen zu statuieren. Am 4. Juni 2013 hat er den bestehenden Holzlattenzaun als ausreichend erachtet. Der Regierungsrat hat den Bauherrn verpflichtet, eine «stabile Absturzsicherung» zu erstellen, die gemäss den Erwägungen «allenfalls» aus Metallpfosten und Maschendraht bestehen kann. Die Erbgemeinschaft beantragte den Bau eines Maschendraht-Gitterzauns bzw. jedenfalls einer stabileren Konstruktion als den von der Stadt abgenommenen Holzlattenzaun, indem sie sich u.a. auf SIA-Normen berief. Ganz offensichtlich würde die in der Abmachung vom 5. Juni 2008 vereinbarte Anpflanzung eines Lebhages jedenfalls unter den heute bestehenden Verhältnissen als Absturzsicherung keinesfalls genügen.

Ohne auf entsprechende formelle Argumente unter den Parteien einzugehen, ist nur schon aufgrund der auf dem Spiel stehenden öffentlichen Sicherheitsinteressen und der jeweiligen auch aufsichtsrechtlichen Verantwortung und Zuständigkeit des Regierungsrates gegenüber der Stadt Zug davon auszugehen, dass bis zuletzt nicht nur die Länge der Absturzsicherung, sondern auch deren Materialisierung Beschwerdegegenstand blieb. Dies muss gelten, auch wenn die Parteien ihre jeweiligen Beschwerden in der Verfahrensgeschichte teilweise nur auf eines der beiden Themen beschränkten und sich die Frage einer Teilrechtskraft an sich stellen könnte. Weiter muss der infolge der Überbauung und der damit zusammenhängenden Geländeänderungen zum Grundstück der Erbgemeinschaft hin notwendig gewordene Zaun sowohl Sicherheitsüberlegungen wie auch – wenn auch nachrangig – legitimen ästhetischen Anforderungen genügen. Letztere sind zwar während des Verfahrens nicht thematisiert worden, sind aber nur schon in Berücksichtigung der Interessen der heutigen Eigentümer

der Wohnungen in den Neubauten ebenfalls von Bedeutung. Es geht somit gleichzeitig auch um einen architektonischen bzw. landschaftsgestalterischen Anspruch an durchaus exponierter, besonders qualitätsvoller städtebaulicher Lage und im weiteren Sinne um die sog. ästhetische Generalklausel gemäss § 20 der städtischen Bauordnung. Das Erkenntnis in diesem Verfahren muss deshalb insbesondere auch möglichen Gesichtspunkten und Ansprüchen der Eigentümer der Stockwerkeigentumseinheiten von GS Nr. J._____ gerecht werden, selbst wenn wie erwähnt darauf verzichtet wird, sie in das Verfahren miteinzubeziehen. Dies ist umso eher möglich, je näher eine dem heutigen Zustand vergleichbare Materialisierung als rechtens erkannt werden sollte, da diese von den Stockwerkeigentümern offenbar nicht in Frage gestellt wird.

Die verschiedentlich erwähnten SIA- und BFU-Richtlinien an eine Absturzsicherung kommen als Auslegungshilfe nicht in Frage, so verständlich deren Anrufung durch die Erbgemeinschaft ist. Die Norm SIA 358 befasst sich mit der Projektierung von Schutzelementen, d.h. der Planung von Geländern und Brüstungen. Diese Schutzelemente sollen so positioniert und gestaltet werden, dass sie gegen konkrete Gefährdungen in Hochbauten und an deren Zugängen Schutz bieten können. Da sie sich explizit auf Hochbauten beziehen, sind sie hier nicht anwendbar.

Weder der Stadtrat noch der Regierungsrat haben die Materialisierung konkret vorgeschrieben, wobei aber der Stadtrat den bestehenden Holzzaun – jedenfalls im Zustand bei der Bauabnahme – für genügend erachtete und der Regierungsrat den bestehenden Holzzaun als ungenügend bezeichnete und eine stabile Absturzsicherung verlangte und dabei eher einen Metallzaun mit Maschendraht favorisierte, so wie auch die Erbgemeinschaft. Es darf wohl davon ausgegangen werden, dass mit einer Materialisierung sowohl in Holz wie in Metall die notwendige Sicherung erzielt werden kann. Einzig in den Kosten für die Errichtung und ebenso sehr im nicht zu vernachlässigenden Unterhaltsbedarf unterscheiden sich die beiden Lösungen. Davon ausgehend muss es ungeachtet von dessen nicht bestrittener Passivlegitimation dem Bauherrn (und damit dem Beschwerdeführer in diesem Verfahren) offenstehen, darüber in Absprache mit den Stockwerkeigentümern der GS J._____ als seinen Rechtsnachfolgern selbständig, d.h. ohne behördliche Vorgabe bezüglich Materialisierung, zu entscheiden.

Vorauszusetzen ist einzig, dass der Zaun auf der erwähnten Länge die erforderliche Sicherheit vollumfänglich und nachhaltig zu gewährleisten hat. Dazu gehört sowohl der

Schutz von kleinerem wie grösserem Vieh auf dessen schon vor der Verwirklichung des Bauprojekts geübten Weidegang als auch von Menschen, insbesondere Nachbarn und schlittellenden oder spielenden Kindern. Offensichtlich kann auch ein robuster Holzlattenzaun diesen Vorgaben entsprechen, allerdings in klar stabilerer Ausführung als im bestehenden, am Augenschein angetroffenen Zustand. Bei einem Holzlattenzaun geht es konkret um eine sichere, nachhaltige Verankerung und genügend nahe gesetzte Zaunpfosten und im Gegensatz zu heute um die Ausstattung mit mindestens drei Querstreben, um insbesondere ein Unterrutschen oder Unterkriechen, aber auch ein «Unterfahren» durch schlittellende Kinder zu verhindern. Ein solcher Holzlattenzaun würde eine natürliche Optik wahren und wohl auch ökologischen Aspekten gerecht werden. Umgekehrt besteht für Holzzäune ein erhöhter Pflegebedarf infolge von Witterung und UV-Strahlung, d.h. es mag ein regelmäßiges Streichen, Lasieren oder Ölen erforderlich sein, und eine entsprechend erhöhte Beobachtungspflicht bzw. Unterhaltsbedarf. Witterungsbeständiger und gleichzeitig wohl noch stabiler könnten Zäune aus Verbundwerkstoffen sein (sog. WPC), die jedenfalls bei der Anschaffung teurer wären. Dasselbe gilt für einen metallenen Maschendraht-Gitterzaun mit entsprechender stabiler Verankerung (allenfalls aus Beton), der wohl am ehesten Langlebigkeit und Stabilität gewährleisten würde. Auch er mag sich aufgrund der Nähe zu den modernen Neubauten ästhetisch befriedigend einordnen lassen. Bei einem Maschendrahtzaun würde wohl die Durchgängigkeit zwischen den Grundstücken weitgehend eingeschränkt oder stark erschwert.

Der Entscheid über die konkrete Ausgestaltung der umstrittenen Absturzsicherung ist somit dem Bauherrn, d.h. dem Beschwerdeführer zu überlassen, der sich diesbezüglich wohl im eigenen Interesse mit den Stockwerkeigentümern ins Vernehmen setzen dürfte. Nicht zuletzt auch aufgrund der unterschiedlichen Folgen unter finanziellen Gesichtspunkten wäre es unverhältnismässig, wenn die Behörden – mit Ausnahme der Verpflichtung auf die jedenfalls zu gewährleistenende Sicherheit – weitergehende bzw. konkrete Vorgaben machen würden.

Daraus ergibt sich, dass der Beschwerdeführer entlang des Grundstücks GS Nr. H._____ auf einer Länge vom heutigen Ausgangspunkt bis hinunter zur Grundstücksgrenze zwischen den GS Nr. T._____ einen zum Schutz von Mensch und Vieh geeigneten, genügend hohen Zaun anzubringen hat, der zuverlässig und nachhaltig im Terrain verankert ist. Als Holzlattenzaun hat er allenfalls mit genügend eng gestaffelten Pfosten und mit mindestens drei Querstreben ausgestattet zu sein. Es kommt aber auch

eine andere robuste Materialisierung mit derselben sicheren Verankerung in Frage, beispielsweise ein Metallzaun mit Maschendraht.

Da es sich um ein Baubewilligungsverfahren handelt, kann nicht darauf verzichtet werden, dass nach Rechtskraft dieses Urteils und Abschluss der Erstellungsarbeiten eine behördliche Kontrolle durch die Baubewilligungsbehörde stattzufinden hat. Diese notwendige Bauabnahme ist zweifellos auch der Erbgemeinschaft zu eröffnen. Sollte sich der erstellte Zaun als ungenügend erweisen, d.h. von den in diesem Verfahren als unverzichtbar erachteten Vorgaben abweichen, hätte die Baubewilligungsbehörde eine Nachbesserung zu verlangen. Dem Beschwerdeführer als Bauherrn wird nahegelegt, im Interesse aller Beteiligten sowohl die Eigentümerschaften der GS J. _____ einzubeziehen als auch die Erbgemeinschaft zu seinen Absichten zu begrüssen. Gerade letzteres liegt zweifellos auch im Interesse seiner Rechtsnachfolger auf den GS J. _____. Die Baubewilligungsbehörde hat jedenfalls verfahrensmässig zu gewährleisten, dass die Rechte der Erbgemeinschaft gewahrt bleiben. Allen Beteiligten ist eine reibungslose Umsetzung dieser Lösung zu wünschen.

4.6 Dieses Ergebnis bedeutet, dass der Beschwerdeführer bezüglich der Länge der Absturzsicherung obsiegt, indessen die Erbgemeinschaft als Beschwerdegegnerin hinsichtlich der Konstruktionsweise der Absturzsicherung. Auch der Stadtrat obsiegt (Länge) oder unterliegt (Materialisierung) zur Hälfte, und umgekehrt gilt dies auch für den Regierungsrat.

4.7 Die Gerichtskosten werden auf Fr. 5'000.- festgelegt und sind je zur Hälfte dem Beschwerdeführer und der Erbgemeinschaft aufzuerlegen (§ 23 Abs. 2 VRG), während der Stadt Zug (§ 24 Abs. 2 VRG) und dem Kanton (§ 24 Abs. 1 VRG) keine Kosten aufzuerlegen sind.

4.8 Was die vorinstanzlichen Kosten betrifft, so ist an der Kostenaufgabe gemäss dem Regierungsratsentscheid vom 17. Januar 2017 in Berücksichtigung der dort vor allem ins Gewicht gefallenen Frage der Genehmigung der Terrainveränderungen und des nur geringen Gewichts der hier beurteilten Fragen nichts zu ändern.

4.9 Die Parteikosten des Beschwerdeführers und der Erbgemeinschaft sind unter ihnen ausgangsgemäss gegenseitig wettzuschlagen (§ 28 Abs. 2 VRG). Im Weiteren haben der Beschwerdeführer und die Beschwerdegegnerin 1 gegenüber den Vorinstanzen

je Anspruch auf eine Parteientschädigung von insgesamt Fr. 4'000.- (inkl. Barauslagen und MWST). Dies bedeutet, dass sowohl der Stadtrat wie der Regierungsrat gemäss ihrem je teilweisen Unterliegen dem Beschwerdeführer wie der Erbegemeinschaft jeweils Fr. 2'000.- (inkl. Barauslagen und MWST) auszurichten haben. Sie haben selber keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (§ 28 Abs. 2a VRG).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird insofern gutgeheissen, als der Beschwerdeführer angewiesen wird, innert drei Monaten seit Rechtskraft dieses Beschwerdeentscheids auf seine Kosten eine stabile Absturzsicherung im Sinne der Erwägungen entlang des GS Nr. H. _____ im Grenzbereich zum GS Nrn. O. _____ bis hinunter zur Grundstücksgrenze zwischen den GS J. _____ zu erstellen.
2. Die Gerichtskosten von Fr. 5000.- werden je zur Hälfte dem Beschwerdeführer und der Beschwerdegegnerin 1 auferlegt. Im Falle des Beschwerdeführers werden sie demzufolge mit dem bereits geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.
3. Der Stadtrat und der Regierungsrat haben je eine Parteientschädigung von jeweils Fr. 2'000.- (inkl. Barauslagen und MWST) an den Beschwerdeführer und die Beschwerdegegnerin 1 zu entrichten.
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 des Beschwerdeführers (im Doppel), an den Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin 1 (im Doppel, wobei die Rechnungstellung nach Rechtskraft des Entscheids erfolgt), an den Stadtrat von Zug (im Doppel), an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach) sowie zum Vollzug von Ziffer 2 des Dispositivs an die Finanzverwaltung des Kantons Zug (nur Rubrum und Dispositiv).

Zug, 14. Oktober 2022

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am