

BGer 1C_595/2022 vom 10. Juli 2023

Bundesgericht, 2023-07-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_595_2022

FR: TF 1C_595/2022 du 10 juillet 2023

IT: TF 1C_595/2022 del 10 luglio 2023

Erwägungen

E. 1.1

Die angefochtenen Entscheide betreffen einerseits den Erwahlungsbeschluss der Ergänzungswahl für ein Mitglied des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug vom 25. September 2022 und andererseits den geltend gemachten Anspruch, im Vorfeld dieser Wahl in der Stadt Zug eine gewisse Anzahl Wahlplakate anzubringen. Bei den dagegen erhobenen Beschwerden handelt es sich damit um Beschwerden wegen Verletzung politischer Rechte nach Art. 82 lit. c BGG .

Der Beschwerdeführer 2 als unterlegener Kandidat und die Beschwerdeführerin 1 als dessen politische Partei sind besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der Entscheide. Sie waren am Verfahren vor dem Verwaltungsgericht beteiligt und sind somit nach Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde legitimiert. Der kantonale Instanzenzug gemäss Art. 88 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 BGG ist ausgeschöpft und die Fristen eingehalten. Auf die beiden Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist grundsätzlich einzutreten.

E. 1.2

Für die hilfsweise erhobenen subsidiären Verfassungsbeschwerden bleibt nach dem Gesagten kein Raum (Art. 113 BGG); auf sie ist nicht einzutreten.

E. 1.3

Die beiden angefochtenen Entscheide betreffen beide die Ergänzungswahl für ein Mitglied des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug vom 25. September 2022 und hängen inhaltlich eng zusammen. Es rechtfertigt sich, die Beschwerdeverfahren zu vereinigen und die Sache in einem einzigen Urteil zu behandeln (Art. 71 BGG i.V.m. Art. 24 BZP).

E. 1.4

Mit der Beschwerde kann unter anderem die Verletzung von Bundesrecht und den kantonalen Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen und über Volkswahlen und -abstimmungen gerügt werden (Art. 95 lit. a und c BGG). Diese Rügen prüft das Bundesgericht frei (BGE 141 I 221 E. 3.1; Urteil 1C_130/2020 vom 9. April 2021 E. 1.4, nicht veröffentlicht in BGE 147 I 297).

E. 2

Im Folgenden ist zuerst zu prüfen, ob die Verfahrensrechte der Beschwerdeführenden durch den Erwahlungsbeschluss des Kantonsrats verletzt worden sind (Verfahren 1C_595/2022; E. 3-5). Anschliessend ist zu prüfen, ob das Urteil des Verwaltungsgerichts betreffend die Plakatierung im Vorfeld der Ergänzungswahl die geltend gemachten Grundrechte der Beschwerdeführenden verletzen und, falls ja, ob diese allfälligen Unregelmässigkeiten geeignet gewesen wären, das Wahlergebnis wesentlich zu beeinflussen (Verfahren

1C_155/2023; E. 6-13). Nur wenn dies zutreffen sollte, kann das Bundesgericht sowohl das Urteil des Verwaltungsgericht wie auch den Erwahlungsbeschluss des Kantonsrats aufheben (Verfahren 1C_595/2022 und Verfahren 1C_155/2023).

Verfahren 1C_595/2022

E. 3

In ihrer Beschwerde gegen den Erwahlungsbeschluss machen die Beschwerdeführenden geltend, der Kantonsrat hätte die Gültigkeit der Ergänzungswahl vom 25. September 2022 nicht feststellen dürfen, da die Wahlbeschwerde betreffend Plakatierung noch hängig war. Dies verletze nicht nur die Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV, da die richterliche Beurteilung vorweggenommen worden sei, sondern auch § 21 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (SR 131.218), wonach keine Staatsgewalt in den Wirkungsbereich einer anderen Staatsgewalt eingreifen darf.

E. 3.1

Nach § 67 Abs. 1 lit. b des Gesetzes des Kantons Zug über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2001 (WAG/ZG; BGS 131.1) kann beim Regierungsrat Beschwerde geführt werden wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen. Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung (§ 67 Abs. 3 WAG). Stellt der Regierungsrat auf Beschwerde hin oder von Amtes wegen Unregelmässigkeiten fest, so trifft er, wenn möglich vor Schluss des Abstimmungs- und Wahlverfahrens, die notwendigen Verfügungen zur Behebung der Mängel (§ 69 Abs. 1 WAG /ZG).

Gemäss § 58 Abs. 1 des WAG/ZG stellt der Kantonsrat die Gültigkeit der Richterwahlen fest.

Wird eine Wahl kassiert, so haben die bisherigen Mitglieder der Behörde die Amtsgeschäfte so lange weiterzuführen, bis eine gültige Neuwahl zustande gekommen ist (§ 58b Abs. 1 WAG /ZG).

E. 3.2

Aus dem Gesetz des Kantons Zug über die Wahlen und Abstimmungen ergibt sich zwar, dass der Regierungsrat im Falle einer Wahlbeschwerde, wenn möglich, vor Schluss des Abstimmungs- und Wahlverfahrens Anordnungen trifft, sofern er Unregelmässigkeiten feststellt. Es besteht jedoch keine Verpflichtung zur Behandlung allfälliger Wahlbeschwerden vor dem Abstimmungs- bzw. Wahltermin; dies ist auch nicht immer möglich. Gleichzeitig ist der Abschluss allfälliger Wahlbeschwerdeverfahren keine gesetzliche Voraussetzung für die Gültigerklärung der Wahl durch den Kantonsrat. Vielmehr sieht das WAG/ZG zum einen eine Regelung für den Fall vor, dass eine Wahl nachträglich aufgehoben wird, und zum anderen, dass Wahlbeschwerden keine aufschiebende Wirkung haben. Insgesamt ergibt sich, dass die zwei Verfahren - jenes betreffend Gültigkeit der Wahl vor dem Kantonsrat und jenes betreffend Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen - parallel und unabhängig voneinander geführt werden können. Die Frage, ob bzw. unter welchen Umständen dies sinnvoll ist, kann offen bleiben.

E. 3.3

Übertragen auf den vorliegenden Fall ist somit festzustellen, dass der Kantonsrat nicht in unzulässiger Weise gehandelt hat, als er die Ergänzungswahl vom 25. September 2022 trotz der hängigen Wahlbeschwerde für gültig erklärt hat. Er hat die (materielle) richterliche Beurteilung der Wahlbeschwerde durch die (formelle) Gültigerklärung der Wahl nicht vorweggenommen und somit auch nicht in den Wirkungsbereich des Verwaltungsgerichts eingegriffen.

Da die Beschwerdeführenden sowohl den Erwahlungsbeschluss wie auch das Urteil des Verwaltungsgerichts betreffend Wahlplakatierung bis vor Bundesgericht angefochten haben, stellen sich überdies in der vorliegenden Situation keine Koordinationsprobleme zwischen dem Verfahren betreffend Gültigkeit der Wahl und dem Wahlbeschwerdeverfahren: Kommt das Bundesgericht zum Schluss, allfällige Unregelmässigkeiten seien geeignet gewesen, das Wahlergebnis wesentlich zu beeinflussen, kann es nicht nur die Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts gutheissen, sondern gleichzeitig auch den Erwahlungsbeschluss aufheben.

E. 4

Die Beschwerdeführenden erheben noch andere formelle Rügen gegen den Erwahlungsbeschluss des Kantonsrats.

E. 4.1

Sie machen eine fehlerhafte Sachverhaltsfeststellung geltend, da im Antrag des Regierungsrats an den Kantonsrat stehe, die Rechtsmittelfrist sei unbenutzt abgelaufen, was ja nicht zutrefte. Der Regierungsrat führt diesbezüglich aus, er habe sich dabei auf die Frist für allfällige Rechtsmittel gegen die Publikation des Wahlergebnisses im Amtsblatt vom 30. September 2022 bezogen, die tatsächlich unbenutzt abgelaufen sei. Zudem macht er geltend, er habe mit dem umstrittenen Satz sinngemäss bestätigt, dass keine Beschwerde erhoben worden sei, welche eine wesentliche, das Wahlergebnis zu beeinflussen vermögende Unregelmässigkeit zum Inhalt gehabt habe. Die Frage nach der Tragweite des erwähnten Satzes muss nicht abschliessend geklärt werden, da nach dem oben Ausgeführten so oder so eine Gültigerklärung der Wahl auch dann möglich ist, wenn Wahlbeschwerden noch hängig sind. Die allfällige fehlerhafte Sachverhaltsfeststellung ist also nicht entscheidend für den Ausgang des Verfahrens (Art. 97 Abs. 1 BGG). Im Übrigen wird vorliegend auch nicht geltend gemacht, der Kantonsrat hätte mit der Gültigerklärung zugewartet, wenn die Wahlbeschwerde betreffend Plakatierung im Bericht und Antrag des Regierungsrats zuhanden des Kantonsrats namentlich erwähnt worden wäre.

E. 4.2

Weiter machen die Beschwerdeführenden eine Verletzung von Art. 29 BV geltend, da ihnen vor der Beschlussfassung durch den Kantonsrat keine Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt worden sei. Es ist fraglich, ob es sich beim Beschluss betreffend die Gültigkeit der Wahl um einen individuell-konkreten Hoheitsakt in einem die Beschwerdeführenden betreffenden Verwaltungsverfahren im Sinne von Art. 29 BV handelt. So oder so standen den Beschwerdeführenden im Vorfeld des Erwahlungsbeschlusses mehrere Möglichkeiten zur Verfügung, ihren Standpunkt geltend zu machen: Neben der Wahlbeschwerde wegen Unregelmässigkeiten, welche die Beschwerdeführenden auch tatsächlich ergriffen haben, hätten sie auch gegen die Publikation des Wahlergebnisses Beschwerde führen und so (nochmals) ihren Standpunkt geltend machen können. Es liegt keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor.

E. 4.3

Schliesslich machen sie noch eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben geltend: Im Kanton Zug seien die Wahlbeschwerden jeweils im Voraus erledigt worden, nicht jedoch im vorliegenden Fall, weshalb eine unzulässige Praxisänderung vorliege. Sie beschränken sich jedoch auf die diesbezügliche Behauptung, ohne die Rüge zu substantiieren. Auf diesen Punkt kann mangels genügender Substanziierung nicht eingetreten werden (Art. 42 Abs. 1 BGG).

E. 5

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass der Erwahrungsbeschluss des Kantonsrats des Kantons Zug keine durch die Beschwerdeführenden vorgebrachten Bestimmungen verletzt.

Sollten im Folgenden im Zusammenhang mit der Plakatierung im Vorfeld der Wahl Unregelmässigkeiten festgestellt werden, die geeignet gewesen wären, das Wahlergebnis wesentlich zu beeinflussen, könnte bzw. müsste das Bundesgericht den Erwahrungsbeschluss jedoch, wie ausgeführt, trotzdem aufheben (vgl. oben E. 3.3).

Verfahren 1C_155/2023

E. 6

Im Verfahren gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts betreffend Wahlplakatierung rügen die Beschwerdeführenden zunächst eine Verletzung des Willkürverbots (Art. 9 BV), der allgemeinen Verfahrensrechte (Art. 29 BV) und der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV). Nach ihrer Ansicht hätte das Verwaltungsgericht gar nicht auf ihr Rechtsbegehren betreffend Aufhebung des Wahlergebnisses eintreten dürfen, da die Gültigkeit vom Kantonsrat abschliessend beurteilt werde bzw. worden sei.

Zunächst ist mit dem Verwaltungsgericht festzustellen, dass sich die Beschwerdeführenden widersprüchlich verhalten, wenn sie einerseits ein Rechtsbegehren um Aufhebung des Wahlergebnisses stellen und anschliessend bemängeln, dass das angerufene Gericht auf dieses eintritt.

Sodann hat sich das Verwaltungsgericht hauptsächlich mit den geltend gemachten Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung der Ergänzungswahl vom 25. September 2022 auseinandergesetzt und ist zum Schluss gekommen, solche lägen nicht vor. Lediglich in der zusammenfassenden Erwägung 13 des angefochtenen Urteils bemerkt es, das Ergebnis der Wahl sei somit nicht aufzuheben. Tatsächlich wäre das Verwaltungsgericht grundsätzlich nicht zuständig gewesen, die durch den Kantonsrat festgestellte Gültigkeitserklärung aufzuheben. Diese ungenaue Formulierung des Verwaltungsgerichts hat jedoch keinen Einfluss auf den Ausgang des Verfahrens. Vor dem Bundesgericht stellt sich dieses Problem, wie bereits erwähnt, nicht mehr, da sowohl der Erwahrungsbeschluss des Kantonsrats wie auch das Urteil des Verwaltungsgerichts angefochten sind; das Bundesgericht kann also den Erwahrungsbeschluss des Kantonsrats aufheben, falls es zum Schluss gelangen sollte, die Vorbereitung der Ergänzungswahl vom 25. September 2022 sei nicht korrekt abgelaufen.

E. 7

Die Beschwerdeführenden bringen sodann vor, ihr Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 BV) sei verletzt worden, da ihnen der Spruchkörper nicht vorgängig mitgeteilt worden sei.

Zudem bestünden objektive Gründe zur Besorgnis der Befangenheit der Richterinnen und Richter des Verwaltungsgerichts.

E. 7.1

Nach Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK hat jede Person, deren Sache in einem gerichtlichen Verfahren beurteilt werden muss, Anspruch darauf, dass ihre Streitsache von einem unbefangenen, unvoreingenommenen und unparteiischen Gericht beurteilt wird. Die Garantie des verfassungsmässigen Gerichts wird unter anderem dann verletzt, wenn die Richterin bzw. der Richter ein eigenes, persönliches Interesse am Ausgang des Verfahrens hat (vgl. § 9 Abs. 1 lit. a Gesetz des Kantons Zug über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976; VRG/ZG, BGS 162.1). Art. 29 Abs. 2 BV gewährleistet den Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör.

E. 7.2

Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs kann vorab verneint werden. Ein Anspruch auf vorgängige Mitteilung des Spruchkörpers besteht nicht (Urteil 6B_671/2018 vom 15. Oktober 2019 E. 1.5.2). Die Argumentation der Beschwerdeführenden in diesem Punkt überzeugt auch sonst nicht: Einerseits machen sie geltend, die Richterinnen und Richter des Verwaltungsgerichts seien aufgrund des "Postenschachers" (vgl. unten E. 7.3) befangen; andererseits hätte ihnen der Spruchkörper vorgängig mitgeteilt werden sollen. Die Zusammensetzung spielt aber in dieser Konstellation gar keine Rolle, da aus Sicht der Beschwerdeführenden ja sowieso alle Richterinnen und Richter im Spruchkörper ein persönliches Interesse am Ausgang des Verfahrens hätten.

E. 7.3

Bezüglich Ausstandsgrund führen die Beschwerdeführenden aus, die Richterinnen und Richter am Verwaltungsgericht würden zwar vom Volk gewählt, es gebe jedoch unter den im Kantonsrat vertretenen Parteien eine Absprache zur Aufteilung aller Gerichtsämter im Kanton Zug. Diese Vereinbarung besage, dass die von den teilnehmenden Parteien unterstützten Kandidatinnen und Kandidaten nicht konkurrenziert würden. Nach Ansicht der Beschwerdeführenden haben die beteiligten Richterinnen und Richter ein persönliches Interesse daran, die Wahl von Sarah Schneider zu bestätigen und damit den Postenschacher weiterzuführen, um in Zukunft von ihrer Partei zur Wiederwahl vorgeschlagen zu werden und keine Gegenkandidaturen fürchten zu müssen. Sie hätten auch ein Interesse daran, dass im Kanton Zug insgesamt möglichst wenig Wahlwerbung gemacht werden könne. Das Interesse der Richterinnen und Richter am Postenschacher sei so gross, dass sie der jeweiligen Partei teils beträchtliche Mandatsabgaben abliefern würden, um für die Wahl aufgestellt zu werden.

Wie das Verwaltungsgericht in seiner Stellungnahme vor Bundesgericht zu Recht feststellt, waren den Beschwerdeführenden die beschriebenen Vorgänge bereits bei Beschwerdeerhebung bekannt; gemäss den Beschwerdeführenden sei es sogar der Grund gewesen, wieso eine Kandidatur überhaupt lanciert worden sei. Ausstandsbegehren sind einzureichen, sobald die Partei vom Ausstandsgrund Kenntnis hat (§ 9 Abs. 4 VRG/ZG; BGE 147 I 173 E. 5.1 mit Hinweisen). Die Geltendmachung des Ausstandsgrunds erfolgt somit verspätet. Auch inhaltlich überzeugen die Argumente der Beschwerdeführenden nicht. Sie bemängeln vielmehr das gesamte System der Wahlen an die Gerichte im Kanton Zug, zeigen jedoch nicht überzeugend auf, inwiefern die Mitglieder des Spruchkörpers über das dem System inhärente Interesse hinaus ein persönliches Interesse im Sinne der

bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu den Ausstandsgründen haben.

E. 7.4

Zusammengefasst liegt weder eine Verletzung des rechtlichen Gehörs noch eine Verletzung des Anspruchs auf ein unbefangenes, unvoreingenommenes und unparteiisches Gericht vor.

E. 8

In der Hauptsache rügen die Beschwerdeführenden, ihr Recht auf freie Meinungsäusserung (Art. 16 Abs. 2 BV) und das Recht auf freie Willensbildung des Volkes im Vorfeld einer Wahl (Art. 34 Abs. 2 BV) sei verletzt worden, indem sie nur je ein Wahlplakat an zehn Standorten in der Stadt Zug hätten aufhängen dürfen.

E. 8.1

Das Aufstellen von Plakatständern mit Wahlplakaten ist eine Form der (politischen) Meinungsäusserung, die in den Schutzbereich der Meinungsäusserungsfreiheit nach Art. 16 Abs. 2 BV fällt, wonach jede Person das Recht hat, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten (vgl. BGE 138 I 274 E. 2.2.1).

E. 8.2

Das Aufstellen von Plakatständern mit Wahlplakaten impliziert jedoch auch einen gesteigerten Gemeingebrauch des öffentlichen Grunds. Da es sich beim Aufstellen von Plakatständern wie oben ausgeführt um die Ausübung eines Freiheitsrechts handelt, besteht ein bedingter Anspruch auf Bewilligung einer entsprechenden Nutzung (BGE 138 I 274 E. 2.2.2 mit Hinweisen).

Der Anspruch ist zum einen bedingt, weil er sich nur auf die Nutzung bestehender öffentlicher Sachen i.e.S. oder bestehender Infrastruktur bezieht und grundsätzlich kein Anspruch darauf besteht, dass der Staat positiv (neue) Einrichtungen schafft, um die Freiheitsrechtsausübung zu ermöglichen. Es besteht auch kein Recht, den öffentlichen Grund an einem beliebigen Ort, zu einem beliebigen Zeitpunkt und in einer beliebigen Weise zu benützen; ausschlaggebend sind genügende Kapazitäten (BGE 138 I 274 E. 2.2.2 mit Hinweisen).

Zum anderen sind beim Entscheid über die ausserordentliche Nutzung der öffentlichen Sache i.e.S. neben dem Gesichtspunkt der polizeilichen Gefahrenabwehr auch andere öffentliche Interessen zu berücksichtigen, namentlich das Interesse an einer zweckmässigen Nutzung der vorhandenen öffentlichen Anlagen im Interesse der Widmung sowie an der rechtsgleichen Zugänglichkeit der öffentlichen Sache i.e.S. für alle Interessierten. Dabei ist die Behörde nicht nur an das Willkürverbot und den Grundsatz der Rechtsgleichheit gebunden, sondern sie hat darüber hinaus den besonderen ideellen Gehalt der Freiheitsrechte, um deren Ausübung es geht, in die Interessenabwägung einzubeziehen. Insoweit entfaltet die Meinungsäusserungsfreiheit ihre Wirkungen auch bei Betätigungsformen, die mit einer über den allgemeinen Zweck hinausgehenden Nutzung der öffentlichen Sache verbunden sind. Die Behörde hat demnach die entgegenstehenden Interessen nach objektiven Gesichtspunkten gegeneinander abzuwägen und dabei dem legitimen Bedürfnis, Nutzungen mit Appellwirkung an die Öffentlichkeit durchführen zu können, angemessene Rechnung zu tragen; dabei kann eine dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügende Gestaltung die Anordnung von Auflagen und Bedingungen erfordern. Ob die Auffassungen, die durch die Meinungsäusserung propagiert werden sollen, der zuständigen Behörde mehr oder weniger wertvoll oder wichtig

erscheinen, kann für den Entscheid über das Gesuch nicht massgebend sein; auch hier gilt das Verbot der Vorzensur im Sinne einer vorgängigen und allgemeinen Inhaltskontrolle beabsichtigter Meinungsäusserungen. Die Behörde ist zu einer neutralen, sachlichen Haltung verpflichtet (BGE 138 I 274 E. 2.2.2 mit Hinweisen).

E. 8.3

Der Grosse Gemeinderat der Stadt Zug hat die Bewilligungspflicht und das Bewilligungsverfahren sowie die Zulässigkeit, die Gestaltung und den Unterhalt von Werbeträgern im Reglement über die Aussenwerbung vom 22. November 2011 geregelt (Reklamereglement; SGS 7.7.1-4). Gemäss § 4 Abs. 1 dieses Reglements haben sich Werbeträger im öffentlichen und öffentlich einsehbareren privaten Raum hinsichtlich Grösse, Lage, Typ, Ausführung und Ausladung in die Umgebung einzuordnen. Sie haben sich insbesondere auch der historischen Bausubstanz und dem Ortsbild unterzuordnen (§ 4 Abs. 2 Reklamereglement). Nach § 5 Abs. 1 Reklamereglement sind Werbung und Werbeträger unzulässig, welche durch ihre Ausgestaltung oder Häufung (Wiederholung) das Landschafts-, Orts-, Platz- oder Strassenbild in erheblichem Masse stören und/oder die Verkehrssicherheit beeinträchtigen. § 13 Abs. 1 des Reklamereglements sieht ausserdem vor, dass der Stadtrat für politische Werbung, wie für Wahlen und Abstimmungen, eigene Richtlinien erlässt, wobei die Bestimmungen des Reklamereglements darüber hinaus sinngemäss gelten.

E. 8.4

Der Stadtrat der Stadt Zug erliess am 30. Januar 2018 gestützt auf § 13 Reklamereglement die bereits erwähnte Verordnung über die politische Aussenwerbung (VPA Zug), welche im öffentlichen Raum der Stadt Zug die politische Aussenwerbung im Vorfeld von kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Urnenwahlen und -abstimmungen regelt (temporäre politische Werbung). § 4 Abs. 1 VPA Zug enthält eine Liste von Standorten, die den politischen Parteien, Gruppierungen bzw. Aktionskomitees für die temporäre politische Plakatierung in der Regel zur Verfügung steht. Nach § 4 Abs. 2 VPA Zug werden aus Gründen der Verkehrssicherheit (sicherer und ungestörter Fussgängerfluss) und mit Rücksicht auf das Erscheinungsbild der öffentlichen Strassen und Plätze auf dem öffentlichen Grund in der Regel keine weiteren Standorte für die Plakatierung bewilligt. Reichen die zur Verfügung stehenden Reklamestandorte nicht aus, um sämtliche Plakatierungsbegehren zu erfüllen, nimmt die Stadtkanzlei nach Anhörung der Abteilung Sicherheit und Verkehr die Zuteilung vor (§ 4 Abs. 3 VPA Zug). § 5 VPA Zug regelt die Plakatierung bei mehreren Urnengängen. Nach dessen Abs. 2 haben in der Regel städtische Urnengänge vor kantonalen und kantonale Urnengänge vor eidgenössischen Vorrang. Auf Privatgrund bedürfen politische Parteien, Gruppierungen oder Aktionskomitees nach § 9 Abs. 1 VPA Zug für den temporären Aushang von politischen Plakaten im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen keiner Bewilligung gemäss Reklamereglement, sofern sie die in Abs. 2 enthaltenen Bedingungen erfüllen; insbesondere dürfen sie das Landschafts- bzw. Ortsbild nicht übermässig stören (§ 9 Abs. 2 lit. c VPA Zug).

E. 9

Das Verwaltungsgericht hielt die Begrenzung auf zehn Standorte mit jeweils einem Plakat pro Kandidatur für die Ergänzungswahl ans Verwaltungsgericht vom 25. September 2022 für rechtskonform. Die Beschwerdeführenden erheben gegen diesen Entscheid verschiedene Rügen.

Sie machen zunächst geltend, die Meinungsäusserungsfreiheit könne in keinem Fall durch das Interesse des Landschafts-, Orts-, Platz- oder Strassenbilds eingeschränkt werden.

E. 9.1

Das Verwaltungsgericht führte diesbezüglich aus, politische Plakatierung müsse nicht in erheblichem Masse auffallen, um Wirkung zu erzielen. Sie müsse auch nicht durch eine grosse Menge von Menschen als störend empfunden werden, um aufzufallen. Politische Plakatierung könne durch ihre Ausgestaltung oder Häufung ohne Weiteres das Landschafts-, Orts-, Platz- oder Strassenbild in erheblichem Masse stören; dieses Interesse sei zulässig für die Beschränkung politischer Werbung. Dabei komme der entscheidenden Behörde zwar ein Ermessensspielraum zu; die Beurteilung habe jedoch nach rein objektiven Kriterien zu erfolgen.

E. 9.2

Die Beschwerdeführenden halten dagegen, das Interesse des Landschafts-, Orts-, Platz- oder Strassenbilds verhindere eine in genügendem Masse präsenste Wahlwerbung auf öffentlichem Grund. Diese müsse aber eben gerade für die Gerichtswahlen in grossem Masse verfügbar sein, um die Aufmerksamkeit der Stimmberechtigten auf sich zu ziehen; diesen stünden verglichen mit anderen Wahlen oder Abstimmungen deutlich weniger Informationen zu den Gerichtswahlen aus anderen Quellen zur Verfügung.

Mit dieser Argumentation vermögen die Beschwerdeführenden jedoch nicht aufzuzeigen, weshalb das Landschafts-, Orts-, Platz- oder Strassenbild in abstrakter Weise als öffentliches Interesse nicht zulässig sein sollte. Vielmehr ist mit dem Verwaltungsgericht festzuhalten, dass dieses Schutzanliegen beim Entscheid über die ausserordentliche Nutzung der öffentlichen Sachen durchaus als öffentliches Interesse berücksichtigt werden kann. Die Beurteilung, ab wann die Häufung bzw. Wiederholung oder aber die Ausgestaltung der Werbung und Werbeträger das Landschafts-, Orts-, Platz- oder Strassenbild in erheblichem Masse stören, hat im Anwendungsfall nach objektiven und somit überprüfbaren Kriterien zu erfolgen.

E. 10

Die Beschwerdeführenden machen sodann geltend, es sei unverhältnismässig, die Plakatierung auf öffentlichem Grund im Vorfeld von Wahlen in einer Kantonshauptstadt mit mehr als 31'000 Einwohnerinnen und Einwohnern auf je ein Plakat an zehn Standorten zu beschränken.

E. 10.1

Das Verwaltungsgericht hielt dazu fest, die Interessenabwägung des Stadtrats von Zug in der VPA Zug sei gerechtfertigt: Vor dem Hintergrund des begrenzten Raums sowie des öffentlichen Interesses an einem ungestörten Fussgängerfluss und einem möglichst harmonischen Stadtbild sei es vertretbar, die politische Plakatwerbung auf zehn stark frequentierte Plätze zu beschränken. § 4 VPA Zug sehe die grösstmögliche Anzahl Standorte vor, welche es noch erlaube, eine Störung des Landschafts-, Orts-, Platz- oder Strassenbilds und/oder eine Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit gemäss § 5 Abs. 1 des Reklamereglements zu verhindern. Die Bewilligung der von den Beschwerdeführenden beantragten zusätzlichen fünf Plakatständern hätte somit gemäss Ausführungen des Verwaltungsgerichts zu einer erheblichen und daher unzulässigen Störung des Landschafts-, Orts-, Platz- oder Strassenbilds oder einer Störung der Verkehrssicherheit

oder des Fussgängerflusses geführt.

E. 10.2

Die vom Stadtrat in der VPA Zug vorgenommene Interessenabwägung berücksichtigt unter anderem die Kriterien der Frequentierung der Standorte, der Störung des Landschafts-, Orts-, Platz- oder Strassenbilds, der Verkehrssicherheit, des Fussgängerflusses und der begrenzten Kapazitäten. Die Beschwerdeführenden kritisieren weder die Wahl der Kriterien noch die Wahl der in der VPA Zug namentlich aufgeführten Standorte, sondern machen lediglich geltend, zehn Standorte würden für eine Stadt mit mehr als 30'000 Einwohnerinnen und Einwohnern nicht ausreichen. Sofern ihre Ausführungen überhaupt genug substantiiert sind, vermögen sie damit nicht zu überzeugen, da die Einwohnerzahl für sich allein genommen kein zwingendes Kriterium für die Bewilligung von fünf weiteren Standorten für Plakatständer darstellt: eine gewisse Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner entspricht aus Sicht der Grundrechtsausübung nicht in abstrakter Weise einer gewissen Anzahl Standorte für Plakatständer. Das Verhältnis von zehn Standorten für eine nicht sehr grosse Stadt mit 30'000 Einwohnerinnen und Einwohnern erscheint vorliegend zwar nicht sehr hoch, aber insgesamt nicht als zu tief, da insbesondere die zehn meist frequentierten Strassen und Plätze ausgewählt worden sind.

E. 11

Die Beschwerdeführenden machen weiter eine Verletzung der Rechtsgleichheit geltend, da die Plakatierung auf öffentlichem Grund nicht in gleichem Masse gewährleistet sei wie auf privatem Grund.

E. 11.1

Das Verwaltungsgericht führte diesbezüglich aus, das Reklamereglement enthalte keine hinreichend bestimmte Norm, welche die Einschränkung der Plakatierung auf privatem Grund erlauben würde, um damit mehr Plakate auf öffentlichem Grund zulassen zu können. Entscheidend sei, dass gemäss § 5 Abs. 1 des Reklamereglements Werbung und Werbeträger sowohl auf öffentlichem als auch auf privatem Boden weder durch ihre Ausgestaltung noch durch ihre Häufung das Landschafts-, Orts-, Platz- oder Strassenbild in erheblichem Masse stören dürften. Gestützt auf § 5 Abs. 1 des Reklamereglements dürfe der Stadtrat ohne Weiteres zehn Standorte für die temporäre politische Plakatierung festlegen, um die Störung des Landschafts-, Orts-, Platz- oder Strassenbildes sowie der Verkehrssicherheit im Voraus zu vermeiden. Die Situation bezüglich temporärer politischer Plakatierung auf privatem Grund sei diesbezüglich nicht vergleichbar: die Einhaltung der Vorgaben werde im Einzelfall bzw. im Nachhinein geprüft.

E. 11.2

Die Beschwerdeführenden machen geltend, das Verwaltungsgericht ver falle in Willkür, wenn es argumentiere, das Kriterium der Störung des Landschafts-, Orts-, Platz- oder Strassenbilds sei bei politischer Plakatierung auf Privatgrund nur im Nachhinein und im Einzelfall zu prüfen, während die politische Plakatierung auf öffentlichem Grund aus denselben Gründen zahlenmässig im Voraus pauschal beschränkt werden könne. Um dem Grundsatz der Gleichbehandlung zu genügen, müsse die Plakatierung auf öffentlichem Grund in gleichem Masse gewährleistet sein.

E. 11.3

Sowohl politische Plakatierung auf öffentlichem wie auch jene auf privatem Grund kann nach § 5 Abs. 1 des Reklamereglements verboten werden, wenn sie das Landschafts-, Orts-, Platz- oder Strassenbild in erheblichem Masse stört und/oder die Verkehrssicherheit beeinträchtigt. Die politische Plakatierung auf öffentlichem Grund untersteht gemäss § 3 VPA Zug einer Bewilligungspflicht. Zudem enthält § 4 VPA Zug eine grundsätzlich abschliessende Liste von zehn Standorten für die Plakatierung auf öffentlichem Grund. Dahingegen bedürfen nach § 9 VPA Zug politische Parteien, Gruppierungen oder Aktionskomitees für den temporären Aushang von politischen Plakaten auf privatem Grund im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen keiner Bewilligung. Gemäss Vorinstanz wird die Einhaltung der materiellen Vorgaben im Falle von politischer Plakatierung auf privatem Grund im Einzelfall bzw. im Nachhinein geprüft.

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden ist die Situation der politischen Plakatierung auf öffentlichem Grund nicht mit jener auf privatem Grund vergleichbar. Wie oben ausgeführt, besteht auf öffentlichem Grund ein bedingter Anspruch auf Bewilligung von politischer Plakatierung (vgl. oben E. 8.2). Es ist somit nachvollziehbar und auch der Transparenz und der Gleichbehandlung aller Personen, die temporäre politische Werbung betreiben wollen, zuträglich, wenn die Stadt Zug das Bewilligungsverfahren und die Kriterien im Reklamereglement wie auch in der VPA Zug geregelt hat. Dahingegen besteht auf privatem Grund kein bedingter Anspruch auf Bewilligung von politischer Plakatierung. Ein staatliches Bewilligungsverfahren könnte diesbezüglich dazu dienen, die Einhaltung insbesondere der Kriterien der Störung des Landschafts-, Orts-, Platz- oder Strassenbilds oder der Verkehrssicherheit zu überprüfen, nicht jedoch, allen Kandidierenden einen gleichen Zugang zur politischen Plakatierung auf privatem Grund zu gewähren. Wie das Verwaltungsgericht zu Recht ausgeführt hat, obliegt dem Staat keine Pflicht, eine Chancengleichheit zwischen den Kandidatinnen und Kandidaten bezüglich Plakatierung auf privatem Grund herzustellen. Das Verwaltungsgericht hat das Recht auf Gleichbehandlung folglich nicht verletzt.

E. 12

Schliesslich machen die Beschwerdeführenden geltend, der in § 5 Abs. 2 VPA Zug für den Plakataushang vorgesehene Vorrang der kommunalen Wahlen und Abstimmungen sei nicht gerechtfertigt.

E. 12.1

Gemäss den Ausführungen des Verwaltungsgerichts ist der Vorrang städtischer Urnengänge gegenüber kantonalen Urnengängen durch die grössere Nähe der Stadtbevölkerung und der städtischen Behörden zu Sachthemen, welche die Stadt Zug betreffen, sowie Kandidatinnen und Kandidaten für städtische Behörden sachlich gerechtfertigt.

E. 12.2

Die Beschwerdeführenden halten dagegen, dies komme einer inhaltlichen Kontrolle der Meinungsäusserung gleich und sei deshalb nicht zulässig. Selbst wenn sich eine solche inhaltliche Kontrolle rechtfertigen liesse, müsse das zulässige Kriterium jenes der Notwendigkeit weiterer Informationen für die Stimmberechtigten sein. Da diese die Kandidierenden für die Gerichte viel weniger gut kennen würden als jene für Stadtrat und Stadtparlament, müssten zu den Gerichtswahlen mehr plakatiert werden dürfen, als für die städtischen Wahlen.

E. 12.3

In allgemeiner Weise ist vorab zu bemerken, dass die umstrittene Vorrangsregelung nicht absolut gilt. Sie kommt gemäss § 5 Abs. 2 VPA Zug nur dann zur Anwendung, wenn in der Stadt Zug mehrere Urnengänge gleichzeitig durchgeführt werden (§ 5 Abs. 1 VPA Zug). Der Vorrang der städtischen vor kantonalen Urnengängen ist ausserdem so formuliert ("in der Regel"), dass in begründeten Fällen auch Ausnahmen möglich sind. Zudem impliziert die Vorrangsregelung nicht den Ausschluss politischer Plakate für kantonale Urnengänge, sondern lediglich den Vorrang von Werbung für kommunale Urnengänge.

Sodann kann es bezogen auf die hier interessierenden Wahlen der richterlichen Behörden nur im Falle von Ergänzungswahlen - wie es vorliegend der Fall war - zu einer Terminüberschneidung mit den Legislativ- und Exekutivwahlen auf Kantons- und Gemeindeebene kommen. In der Tat finden gemäss § 30 Abs. 1 WAG /ZG und § 60 Abs. 1 WAG /ZG die Gesamterneuerungswahlen der Mitglieder des Regierungsrates und des Kantonsrates sowie die Gesamterneuerungswahlen auf Gemeindeebene jeweils am ersten Oktobersonntag statt, wogegen die Wahlen der richterlichen Behörden am letzten Sonntag im Juni stattfinden (§ 30 Abs. 1 WAG /ZG). Dies bedeutet, dass die zur Verfügung stehenden Reklamestandorte - zumindest bezüglich der Wahlen der richterlichen Behörden - in aller Regel ausreichen sollten, um sämtliche Plakatierungsbegehren zu erfüllen.

Wenn trotzdem innerhalb kurzer Zeit verschiedene Urnengänge stattfinden, ist eine gewisse Schematisierung bei der Aufteilung des zur Verfügung stehenden Platzes zulässig. Wie bereits ausgeführt, sind beim Entscheid über die ausserordentliche Nutzung des öffentlichen Grunds zu Zwecken der Ausübung von Freiheitsrechten neben dem Kriterium der genügenden Kapazitäten auch andere öffentliche Interessen zu berücksichtigen (vgl. oben E. 8.2). Die Berücksichtigung des Kriteriums der Nähe der Bevölkerung zu kommunalen Sachthemen bzw. zu den Kandidatinnen und Kandidaten kommunaler Wahlen ist entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführenden in Fällen von ungenügenden Kapazitäten grundsätzlich gerechtfertigt: Tatsächlich ergibt die Werbung für kommunale Wahlen und Abstimmungen in aller Regel vor allem in der Gemeinde selber Sinn, währenddem kantonale Wahl- und Abstimmungswerbung im ganzen Kanton betrieben werden kann. Ob das von den Beschwerdeführenden vorgeschlagene Kriterium der Notwendigkeit der Informationen für die Stimmberechtigten ebenfalls hätte berücksichtigt werden können, muss hier nicht geklärt werden, zumal seine Nichtberücksichtigung vorliegend nicht zu einer unzulässigen Aufteilung des zur Verfügung stehenden Platzes geführt hat.

Im vorliegenden Fall fanden zwar innerhalb von acht Tagen die hier interessierende Ergänzungswahl ans Verwaltungsgericht, eidgenössische Abstimmungen und die Gesamterneuerungswahlen auf kantonalen wie auch auf kommunaler Ebene statt. Nichtsdestoweniger wurden den beiden Kandidierenden der Ergänzungswahl ans Verwaltungsgericht in gleicher Weise bewilligt, an den zehn aufgeführten Standorten je ein Plakat aufzuhängen. Angesichts der Vielzahl innerhalb einer Woche stattfindender Urnengänge und der Gleichbehandlung der Kandidatin und des Kandidaten für die Ergänzungswahl vom 25. September 2022 hat die Vorrangsregelung entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden bei der Aufteilung des zur Verfügung stehenden Platzes nicht zu einem unzulässigen Ergebnis geführt. Eine Verletzung der Meinungsäusserungsfreiheit bzw. der politischen Rechte liegt auch bezüglich der Vorrangsregelung nicht vor.

E. 13

Nach dem Gesagten können bezüglich der Plakatierung keine Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung der Ergänzungswahl vom 25. September 2025 für die frei gewordene Stelle am Verwaltungsgericht des Kantons Zug festgestellt werden. Es erübrigt sich also zu prüfen, ob die geltend gemachten, aber nicht bestätigten Unregelmässigkeiten geeignet waren, das Wahlergebnis wesentlich zu beeinflussen. Folglich ist weder das Urteil des Verwaltungsgerichts noch der Erwahungsbeschluss des Kantonsrats aufzuheben. Beide Beschwerden sind unbegründet und abzuweisen.

E. 14

Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführenden kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG). Eine Parteientschädigung ist lediglich der beigeladenen Partei geschuldet (Art. 68 Abs. 2 und 3 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.