



# VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

---

## VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

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

U R T E I L vom 9. Februar 2023

Das Urteil ist rechtskräftig.

in Sachen

**1. Partei A.** \_\_\_\_\_  
vertreten durch ihren Präsidenten B. \_\_\_\_\_

**2. B.** \_\_\_\_\_  
Beschwerdeführer

gegen

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

betreffend

Wahlbeschwerde betreffend Ergänzungswahl für ein Mitglied des Verwaltungsgerichts vom 25. September 2022

V 2022 93

A. Die Staatskanzlei des Kantons Zug schrieb im Amtsblatt vom 1. Juli 2022 die Ergänzungswahl für ein Mitglied des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug infolge Freiwerdens eines Sitzes während der Amtsdauer (Rest der Amtsdauer 2019–2024; Vakanz C.\_\_\_\_\_) aus. Für den Urnengang vom 25. September 2022 wurden Wahlvorschläge für D.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_, Partei A.\_\_\_\_\_ (nachfolgend: A.\_\_\_\_\_) eingereicht.

Eine Woche nach der Ergänzungswahl vom 25. September 2022 – am 2. Oktober 2022 – fanden die kantonalen Gesamterneuerungswahlen des Kantonsrats und des Regierungsrats statt. Auf kommunaler Ebene wurden in der Stadt Zug am 2. Oktober 2022 auch noch der Stadtrat und der Grosse Gemeinderat neu gewählt.

Mit Schreiben vom 5. Juli 2022 ersuchte die A.\_\_\_\_\_ die Stadt Zug um das unentgeltliche Anbringen von Wahlplakaten an den in § 4 Abs. 1 der städtischen Verordnung über die politische Aussenwerbung (VPA) genannten Standorten. Der A.\_\_\_\_\_ sollten gleich viele Plakate pro Standort für die Ergänzungswahl für ein Mitglied des Verwaltungsgerichts gestattet werden wie für jede der anderen Parteien betreffend die kantonalen Wahlen vom 25. September 2022 oder 2. Oktober 2022. Eventualiter sollten an den in § 4 Abs. 1 VPA genannten Standorten je ein Plakatständer mit zwei Plakaten im Format F4 gewährt werden. Subeventualiter werde das Aufstellen von je einem Plakatständer mit zwei Plakaten an zehn anderen Standorten beantragt. Schliesslich wurde vorsorglich darauf hingewiesen, dass gemäss § 5 Abs. 2 VPA die Stadt Wahlwerbung für städtische Wahlen und Abstimmungen zwar priorisiere, jedoch alle kantonalen Wahlen, sprich die Regierungsrats-, Kantonsrats- und Verwaltungsgerichtswahlen, gleich zu behandeln seien.

Mit E-Mail vom 8. Juli 2022 teilte der Stadtschreiber der Stadt Zug B.\_\_\_\_\_ mit, man habe sich entschlossen, die beiden Wahlgänge separat zu behandeln. Für die Wahlen an das Verwaltungsgericht werde man unabhängig von den Gesamterneuerungswahlen an den zehn definierten Standorten einen zusätzlichen Plakatständer aufstellen (eine Seite Sujet "B.\_\_\_\_\_", eine Seite Sujet "D.\_\_\_\_\_"). Die Plakatflächen seien schon sehr stark beansprucht, und man würde es eigentlich begrüssen, wenn bezüglich Richterwahlen auf eine Plakatierung an diesen Standorten verzichtet würde.

Mit Schreiben vom 19. Juli 2022 an die Stadt Zug wies B.\_\_\_\_\_ im Namen der A.\_\_\_\_\_ darauf hin, dass dem Gesuch vom 5. Juli 2022 nur zur Hälfte, d.h. im Umfang von zehn statt zwanzig Plakaten, entsprochen worden sei. Aufgrund dessen ersuche er

um die Bewilligung, an folgenden Standorten je einen Plakatständer mit zwei Plakaten im Format F4 aufstellen zu dürfen: Grundstücke Nrn. 3841 (bei der Haltestelle Oberwil), 4864 (bei der Haltestelle Oberwil), 205 (Alpenquai), 3897 (General-Guisan-Strasse auf Höhe Hertizentrum) und 822 (Gartenstrasse auf Höhe Spielplatz).

Mit E-Mail vom 26. Juli 2022 teilte der Stadtschreiber B. \_\_\_\_\_ mit, dass bezüglich politischer Plakatierung in der Stadt Zug die VPA zur Anwendung komme. In dieser seien in § 4 die Standorte für die Plakatierung abschliessend geregelt. Am 2. Oktober 2022 fänden die kantonalen Gesamterneuerungswahlen statt. Die in § 4 definierten Standorte seien damit bereits sehr stark beansprucht. Gemäss § 5 Abs. 1 VPA entscheide die Stadtkanzlei über die Zuteilung der Plakatstellen, wenn in der Stadt Zug mehrere Urnengänge gleichzeitig durchgeführt würden, wobei städtische Urnengänge in der Regel Vorrang hätten (§ 5 Abs. 2 VPA). Gemäss § 6 Abs. 1 lit. b VPA stünden bei kommunalen oder kantonalen Ergänzungs- oder Ersatzwahlen in der Regel vier F4-Plakatflächen pro Standort zur Verfügung. Von dieser Regel müsse bezüglich der Ergänzungswahl zum Zuger Verwaltungsgericht abgewichen werden. Die Stadtkanzlei habe deshalb entschieden, pro Standort für die Verwaltungsgerichtswahlen einen Plakatständer zur Verfügung zu stellen. Weitere Standorte stelle die Stadt nicht zur Verfügung. Einerseits fände sich in der VPA eine abschliessende Regelung, andererseits solle für weitere Urnengänge kein Präjudiz geschaffen werden. Eine weitergehende Plakatierung sei selbstverständlich auf privatem Grund bzw. analog den Gesamterneuerungswahlen entlang der Kantonsstrassen möglich.

Mit Eingabe vom 28. Juli 2022 erhoben die A. \_\_\_\_\_ und B. \_\_\_\_\_ beim Regierungsrat des Kantons Zug Wahlrechtsbeschwerde gegen die Abweisung des Gesuchs vom 19. Juli 2022. Sie beantragten, der Stadtrat von Zug sei zu verpflichten, das Gesuch vom 19. Juli 2022 betreffend die Plakatierung im öffentlichen Raum zu bewilligen. Eventualiter sei der Stadtrat von Zug zu verpflichten, das Gesuch bis spätestens 13. August 2022 zu entscheiden. Subeventualiter sei die Ergänzungswahl für ein Mitglied des Verwaltungsgerichts vom 25. September 2022 abzusagen und neu anzusetzen bzw. das Ergebnis aufzuheben. Subsubeventualiter sei die Verletzung der Freiheit der Wahl in Bezug auf die Ergänzungswahl durch die Verweigerung der genügenden Plakatierung im öffentlichen Raum festzustellen.

Am 25. September 2022 fand die Ergänzungswahl für ein Mitglied des Verwaltungsgerichts statt. Dabei entfielen auf B. \_\_\_\_\_ 7619 und auf D. \_\_\_\_\_ 24'327 Stimmen.

Mit Beschluss vom 27. Oktober 2022 stellte der Kantonsrat die Gültigkeit der Wahl von D.\_\_\_\_\_ als Mitglied des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug fest. Gegen diesen Beschluss reichten die A.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_ am 15. November 2022 beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten sowie subsidiäre Verfassungsbeschwerde ein. Das Bundesgericht hat in dieser Sache noch nicht entschieden.

Mit Beschluss vom 15. November 2022 wies der Regierungsrat die Wahlbeschwerde vom 28. Juli 2022 ab, soweit er darauf eintrat.

B. Am 29. November 2022 erhoben die A.\_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführerin 1), vertreten durch ihren Präsidenten B.\_\_\_\_\_, und B.\_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführer 2; zusammen: die Beschwerdeführer) gegen den Regierungsratsbeschluss vom 15. November 2022 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und stellten folgende Rechtsbegehren:

- "1. Es sei der Entscheid des Regierungsrates vom 15. November 2022 aufzuheben und das Ergebnis der Wahl für ein Mitglied des Verwaltungsgerichts vom 25. September 2022 aufzuheben.
2. Eventualiter sei der Entscheid des Regierungsrates vom 15. November 2022 aufzuheben und die Sache zum neuen Entscheid an den Regierungsrat zurückzuweisen.
3. Subeventualiter sei der Entscheid des Regierungsrates vom 15. November 2022 aufzuheben und die Verletzung der Freiheit der Wahl in Bezug auf die Wahl für ein Mitglied des Verwaltungsgerichts vom 25. September 2022 durch die Verweigerung der genügenden Plakatierung im öffentlichen Raum festzustellen.
4. Obiges unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdegegner.
5. Es sei das Verfahren bis zum Entscheid des Bundesgerichts betreffend die Feststellung der Gültigkeit der Wahl für ein Mitglied des Verwaltungsgerichts vom 25. September 2022 durch den Kantonsrat vom 27. Oktober 2022, Aktenzeichen 1C\_595/2022, zu sistieren."

Zudem stellten die Beschwerdeführer folgenden Beweisantrag:

"Es sei Beweis darüber zu erheben, wie viele Standorte und Plakate zu den Urnengängen vom 25. September 2022 und 2. Oktober 2022 auf öffentlichem und privatem Grund sowie innerhalb und ausserhalb des Siedlungsgebiets durch die Stadt Zug bewilligt und welche Bewilligungsgesuche aus welchen Gründen abgewiesen wurden. Dazu seien die entsprechenden Akten der Stadt Zug zu editieren."

C. Mit Vernehmlassung vom 7. Dezember 2022 beantragte der Stadtschreiber der Stadt Zug namens des Stadtrats von Zug, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei vollum-

fänglich abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei; unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführerschaft.

D. Am 13. Dezember 2022 stellten die Beschwerdeführer folgende Prozessanträge:

- "1. Es seien die Akten des Strafverfahrens wegen Diebstahls eines Plakatständers in Unterägeri zu den Akten zu nehmen.
2. Es sei das Verfahren zu sistieren, bis das Strafverfahren wegen des Diebstahls eines Plakatständers in Unterägeri rechtskräftig erledigt ist."

E. Am 22. Dezember 2022 reichte die Direktion des Innern des Kantons Zug namens des Regierungsrats ihre Vernehmlassung ein mit folgenden Rechtsbegehren:

- "1. Die Sistierungsanträge der Beschwerdeführer seien abzuweisen.
2. Der Beweisantrag der Beschwerdeführer sei abzuweisen.
3. Der Antrag auf Beizug der Akten des Strafverfahrens wegen eines mutmasslichen Diebstahls eines Plakatständers in Unterägeri sei abzuweisen.
4. Die Beschwerde sei abzuweisen.
5. Unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführer."

F. Mit Eingabe vom 29. Januar 2023 äusserten sich die Beschwerdeführer noch einmal zur Sache.

G. Am 2. Februar 2023 teilten sowohl der Stadtschreiber der Stadt Zug als auch die Direktion des Innern mit, sie verzichteten auf eine weitere Stellungnahme.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1.

1.1 Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, BGS 162.1) ist gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrats die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst. Ein solcher Ausschluss liegt hier nicht vor.

Zur Erhebung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist üblicherweise gemäss § 62 Abs. 1 VRG berechtigt, wer a) vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, b) durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist und c) ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat.

Für die Rechtsschutzverfahren betreffend die politischen Rechte muss aufgrund der von den Stimm- und Wahlberechtigten ausgeübten Organkompetenz ein besonderes, weiter gefasstes Beschwerderecht gelten. Da das kantonale Verfahrensrecht bzw. das Wahl- und Abstimmungsgesetz keine Bestimmung zum Beschwerderecht in Stimmrechtssachen enthalten, sind diesbezüglich auch bundesrechtliche Vorgaben, d.h. die Bundesgerichtspraxis zu beachten (vgl. BGE 139 II 373 E. 1.7; Luka Markić, Das kantonale Rechtsschutzverfahren im Bereich der politischen Rechte, 2022, Rz. 262 ff.). Da jede stimm- bzw. wahlberechtigte Person zur Beschwerde zugelassen ist (vgl. Art. 89 Abs. 3 Bundesgesetzes über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110] sowie BGE 130 I 290 E. 1.2), steht dem im Kanton Zug stimmberechtigten Beschwerdeführer auch unabhängig davon, ob er selbst Kandidat gewesen ist, die Beschwerdelegitimation zu (vgl. im Zusammenhang mit den Nationalratswahlen BGer 1C\_521/2011 vom 23. November 2011 E. 1.1, nicht publ. in BGE 138 II 13). Der Nachweis der Stimmberechtigung genügt also bereits, um eine Beschwerde erheben zu können; insbesondere ist ein besonderes (rechtliches) Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Aktes nicht erforderlich (vgl. BGE 138 I 171 E. 1.3). Tatsächlich war aber der Beschwerdeführer 2 selber Kandidat für diesen Wahlgang. Die Beschwerdeführerin 1 als politische Partei bzw. Gruppierung mit politischem Charakter ist, da sie als juristische Personen konstituiert ist, sich ihre politische Aktivität offensichtlich zu einem grossen Teil im Kanton Zug konzentriert und sie ihre Mitglieder hauptsächlich aufgrund ihrer Eigenschaft als Stimm- und Wahlberechtigte anwirbt, ihrerseits zur Erhebung einer Beschwerde wegen Verletzung politischer Rechte in eigenem Namen berechtigt, unabhängig davon, ob die Beschwerdeführung aufgrund schutzwürdiger Eigeninteressen (Wahl ihres Kandidaten) oder aufgrund öffentlichen Interesses erfolgt (vgl. Markić, a.a.O., Rz. 275 mit Hinweisen).

Das Interesse an der Beschwerdeführung ist sodann aktuell und praktisch, wenn die Rechtsverletzung zum Zeitpunkt der Beurteilung durch die Instanz noch besteht und durch die beantragte Aufhebung des angefochtenen Akts bzw. Entscheids beseitigt würde. Auf das Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses wird ausnahmsweise aber verzichtet,

"[...] wenn diese Voraussetzung dazu führt, dass eine Kontrolle der Verfassungsmässigkeit eines Entscheids faktisch verhindert würde" (BGE 116 Ia 359 E. 2b). Ausserdem entfällt das aktuelle Interesse dann nicht, wenn sich die Beschwerde gegen Vorbereitungshandlungen richtet, der Urnengang aber trotzdem durchgeführt wurde (vgl. dazu Markic, a.a.O., Rz. 269 ff.). Dies gilt hier umso mehr, als die Beschwerdeführer explizit auch Antrag auf Aufhebung der Wahl gestellt haben. Die Beschwerdeführer erfüllen schliesslich auch die Voraussetzung der formellen Beschwer, indem sie am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen haben (§ 62 Abs. 1 lit. a VRG).

Die Beschwerde wurde ausserdem frist- und formgerecht eingereicht (§§ 64 und 65 Abs. 1 VRG), weshalb auf sie einzutreten ist.

1.2 Gemäss § 63 VRG können im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nur Rechtsverletzungen und unrichtige oder ungenügende Feststellungen des Sachverhalts gerügt werden (§ 63 Abs. 1 und 2 VRG). Als Rechtsverletzungen gelten unter anderem: die Nichtanwendung und die unrichtige Anwendung eines Rechtssatzes, die unrichtige rechtliche Beurteilung einer Tatsache und der Missbrauch oder die Überschreitung des Ermessens (§ 63 Abs. 1 Ziff. 1–3 VRG).

2.

2.1 Vorliegend besteht die besondere Situation, dass die Beschwerdeführer einen Entscheid anfechten, bei dem es sich um die Plakatierung im Zusammenhang mit der Ergänzungswahl in das Gericht handelt, welches über die vorliegende Beschwerde zu entscheiden hat. Zusätzlich hat die Beschwerdeführerin 1 für den umstrittenen Wahlgang einen eigenen Kandidaten aufgestellt und erhebt gleichzeitig auch dieser selber vorliegend Beschwerde. Hinzu kommt, dass alle an diesem Urteil mitwirkenden, ordentlichen Mitglieder der für diese Beschwerde zuständigen verwaltungsrechtlichen Kammer in den letzten Jahren in Wahlen an das Verwaltungsgericht Gegenkandidaten bzw. Gegenkandidatin des Beschwerdeführers 2 gewesen sind.

2.2 Die Beschwerdeführer verlangen keinen Ausstand von Mitgliedern des Verwaltungsgerichts. Paragraph 9 Abs. 3 und 4 VRG verlangen die rechtzeitige Geltendmachung nach Kenntnis eines Ausstandsgrundes. Denn wer den Mangel nicht unverzüglich vorbringt, wenn er davon Kenntnis erhält, sondern sich stillschweigend auf ein Verfahren einlässt, verwirkt den Anspruch auf späteres Anrufen einer (angeblich) verletzten Ausstandsbestimmung (vgl. BGE 132 II 485 E. 4.3; BGer 9C\_87/2011 vom 1. September 2011

E.4.2; Kölz/Häner/Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, Rz. 441). Das Vorliegen von Ausstandsgründen ist jedoch stets von Amtes wegen und damit auch dann zu prüfen, wenn keine der Parteien entsprechende Einwände erhebt (BGE 119 V 456 E. 3b). Diesbezüglich ist aus Sicht des Gerichts aufgrund der beschriebenen Umstände nur kurz das Nachfolgende festzustellen.

2.3 Die Tatsache, dass das Gericht in dieser oder ähnlicher Besetzung schon Beschwerden der Beschwerdeführerin 1 bzw. von deren Vorgängerorganisation und/oder des Beschwerdeführers 2 zu beurteilen hatte, bildet keinen Ausstandsgrund (§ 9 Abs. 2 VRG). Mehrfachbefassungen innerhalb der gleichen Instanz sind systembedingt und bewirken in der Regel keine Ausstandspflicht, es sei denn, weitere Umstände würden die Offenheit des Verfahrens in Frage stellen und damit auf eine Befangenheit schliessen lassen (Zusammenfassung der Rechtsprechung in BGE 131 I 113 E. 3.6 f.). Derartige Umstände sind vorliegend nicht erkennbar.

Insbesondere hat das Verwaltungsgericht im Sinne der Wahrung seiner Unbefangenheit noch keine Schritte im Hinblick auf einen allfälligen späteren Amtsantritt von D. \_\_\_\_\_ unternommen. Dazu hat es sich trotz des Zwischenentscheids des Bundesgerichts vom 12. Dezember 2022 in dem vom Beschwerdeführer anhängig gemachten öffentlich-rechtlichen Beschwerdeverfahren gegen den Beschluss des Kantonsrates vom 27. Oktober 2022 betreffend die Bestätigung der Gültigkeit der Wahl (Verfahren 1C\_595/2022) entschlossen, mit dem das Gesuch um aufschiebende Wirkung der Beschwerde abgewiesen wurde.

2.4 Zusammenfassend ist festzustellen, dass trotz der im zu beurteilenden Fall vorhandenen speziellen Situation (siehe dazu E. 2.1) keine Gründe für einen Ausstand von am Verwaltungsgericht des Kantons Zug tätigen Personen gegeben sind.

3.

3.1 Die in der Bundesverfassung verankerte Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV) schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Geschützt wird namentlich das Recht der Stimmberechtigten, weder bei der Bildung noch bei der Äusserung des politischen Willens unter Druck gesetzt oder in unzulässiger Weise beeinflusst zu werden. Die Stimmberechtigten sollen ihre politische Entscheidung gestützt auf einen gesetzeskonformen sowie möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können. Die Abstimmungsfreiheit gewährleistet die

für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (BGE 145 I 1 E. 4.1; 143 I 78 E. 4.3; 140 I 338 E. 5 mit Hinweisen).

3.2 Gemäss § 67 Abs. 1 lit. b des Wahl- und Abstimmungsgesetzes (WAG; BGS 131.1) kann Beschwerde geführt werden wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen. Gemäss § 68 Abs. 2 WAG ist dabei glaubhaft zu machen, dass die behaupteten Unregelmässigkeiten nach Art und Umfang geeignet waren, das Abstimmungs- und Wahlergebnis wesentlich zu beeinflussen.

3.3 Bezüglich Letzterem erwog der Regierungsrat in seinem Beschluss vom 15. November 2022, angesichts des Ausgangs der Ergänzungswahl für ein Mitglied des Verwaltungsgerichts (B. \_\_\_\_\_: 7619 Stimmen, D. \_\_\_\_\_: 24'327 Stimmen) hätten auch fünf zusätzliche Wahlplakate der Beschwerdeführer das deutliche Wahlergebnis nicht in entscheidendem Umfang beeinflusst. Soweit erscheine es nicht glaubhaft, dass, wie das die Beschwerdeführer geltend machten, die behaupteten Unregelmässigkeiten (Einschränkung der Plakatierung) nach Art und Umfang geeignet gewesen seien, das Wahlergebnis wesentlich zu beeinflussen, womit die Beschwerde zufolge fehlendem aktuellem Interesse als gegenstandslos abzuschreiben wäre.

3.4 Die Beschwerdeführer bringen hingegen vor, der Regierungsrat verkenne die Natur von § 68 Abs. 2 WAG als Anforderung an die Beschwerdeschrift. Die (Verwaltungs-) Beschwerde sei am 28. Juli 2022 und somit vor dem Wahltermin erhoben worden. Sie habe auch vor der Wahl, genauer gemäss § 67 Abs. 2 WAG innerhalb von 10 Tagen ab Kenntnis des Beschwerdegrundes, also aufgrund der E-Mail des Stadtschreibers vom 26. Juli 2022 bis spätestens 5. August 2022, erhoben werden müssen. Damit habe die von § 68 Abs. 2 WAG geforderte Glaubhaftmachung das Wahlergebnis nicht berücksichtigen können. Die behaupteten Unregelmässigkeiten seien damit an dieser Stelle abstrakt danach zu beurteilen, ob sie nach Art und Umfang geeignet gewesen wären, ein zukünftiges Wahlergebnis wesentlich zu beeinflussen. Aus diesem Grund sei das Wahlergebnis bei vor der Wahl zu stellenden Wahlbeschwerden erst nach Feststellung einer Unregelmässigkeit zur Beurteilung der Frage der Rechtsfolge eben jener Unregelmässigkeit heranzuziehen. Die von den Beschwerdeführern angebrachte Eventualbegründung für die Feststellung der Verletzung der Wahl für den Fall eines sehr klaren Wahlergebnisses ändere daran nichts.

3.5 Ein Entscheid des Gerichts über diese (allenfalls nur vermeintliche) Meinungsdivergenz erübrigt sich, hat der Regierungsrat doch trotz seines Hinweises auf das seiner Ansicht nach deutliche Wahlergebnis von der von ihm in E. I. 3.1 ursprünglich in Betracht gezogenen Abschreibung der Verwaltungsbeschwerde wegen Gegenstandslosigkeit abgesehen und die von den Beschwerdeführern in ihrer Verwaltungsbeschwerde vorgebrachten Rügen bezüglich Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung der Ergänzungswahl für ein Mitglied des Verwaltungsgerichts vollumfänglich geprüft. Im Rahmen dieser Prüfung hat er nicht mehr mit dem seiner Ansicht nach deutlichen Wahlergebnis argumentiert, sondern unabhängig davon beurteilt, ob der Stadtrat von Zug die städtische Verordnung über die politische Aussenwerbung (VPA) bei seinem Entscheid, den Beschwerdeführern eine F4-Plakatfläche pro Standort im Sinne von § 4 Abs. 1 VPA zu gewähren und ihnen keine weiteren Standorte auf öffentlichem Grund zuzuteilen, richtig angewandt hat bzw. ob darin eine Verletzung der Meinungsfreiheit und der politischen Rechte der Beschwerdeführer erkannt werden muss sowie ob der Stadtrat von Zug zu Recht auf eine Einschränkung von kommerziellen Plakatstellen und von Bewilligungen für Wahlplakate auf Privatgrund zugunsten von Wahlplakatierung auf öffentlichem Grund verzichtet hat.

4.

4.1 Die Beschwerdeführer bringen vor, entgegen den Ausführungen des Regierungsrats in seinem Beschluss (E. II. 1.2.2) und § 5 Abs. 1 des städtischen Reglements über die Aussenwerbung (Reklamereglement) könne politische Plakatierung nicht deswegen unzulässig sein, weil sie das Landschafts-, Orts-, Platz- oder Strassenbild, insbesondere durch Wiederholung, in erheblichem Masse störe, denn es sei für die politische Meinungsäusserung geradezu konstitutiv, dass sie nur wirke, wenn sie durch eine erhebliche Menge von Menschen als störend empfunden werde. Eine derartige Beschränkung würde im Effekt jede in erheblichem Masse wirksame politische Plakatierung verbieten. Würde die Argumentation mit der Störung von Menschen auf andere Formen der politischen Meinungsäusserung wie Demonstrationen und Flugblätter ausgedehnt, so verkäme die Meinungsäusserungsfreiheit zu einer leeren Hülle. Jedenfalls sei die Grundrechtseinschränkung dadurch, dass der gesteigerte Gemeingebrauch zur politischen Meinungsäusserung unzulässig sein soll, wenn er das Landschafts-, Orts-, Platz- oder Strassenbild, insbesondere durch Wiederholung, in erheblichem Masse störe, nicht mehr verhältnismässig im Sinne von Art. 36 Abs. 3 BV. Paragraf 5 Abs. 1 des Reklamereglements sei daher verfassungsgemäss dahingehend auszulegen, dass politische Plakatwerbung nur dann unzulässig sei, wenn sie die Verkehrssicherheit beeinträchtige oder den bestimmungsgemässen Gebrauch des öffentlichen Bodens übermässig erschwere.

4.2 Beim Reglement über die Aussenwerbung der Stadt Zug (Reklamereglement) handelt es sich um eine Norm auf Gesetzesstufe bzw. um ein formelles Gesetz (VGer ZG V 2017 43 vom 5. Oktober 2017 E. 3c/dd). Es umschreibt gemäss seinem Zweckparagrafen (§ 1) die Bewilligungspflicht und regelt das Bewilligungsverfahren sowie die Zulässigkeit, die Gestaltung und den Unterhalt von Werbeträgern (Abs. 1). Es dient dem Vollzug der planungsrechtlichen und baupolizeilichen Vorschriften, der Verkehrssicherheit, dem Schutz des Orts- und Landschaftsbildes, dem Schutz von Kultur- und Naturdenkmälern sowie dem Schutz von Aussichtspunkten (Abs. 2).

Paragraf 5 Abs. 1 des Reklamereglements lautet wie folgt:

"Werbung und Werbeträger, welche durch ihre Aussengestaltung oder Häufung (Wiederholung) das Landschafts-, Orts-, Platz- oder Strassenbild in erheblichem Masse stören und/oder die Verkehrssicherheit beeinträchtigen, sind unzulässig."

4.3 Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer muss politische Plakatierung nicht in *erheblichem* Masse wirksam sein. Für die Meinungsbildung der Stimmbevölkerung genügt es, wenn sie überhaupt wirkt. Den Stimmberechtigten stehen zudem weitere geeignete Quellen zur Verfügung, um sich bei Wahlen ein Bild von den Kandidatinnen und Kandidaten zu machen bzw. zu Informationen über diese zu gelangen. Auch ist den Beschwerdeführern entgegenzuhalten, dass die politische Meinungsäusserung nicht durch eine erhebliche Menge von Menschen als störend empfunden werden muss, damit sie wirkt. Dafür genügt auch politische Meinungsäusserung, die nicht stört oder nur von einem kleineren Teil der Bevölkerung als störend empfunden wird. Um übermässige bzw. störende Werbung, darunter auch übermässige politische Werbung, zu verhindern, welche das Orts- und Landschaftsbild stört und/oder die Verkehrssicherheit beeinträchtigt, hat der Grosse Gemeinderat von Zug das Reklamereglement erlassen. Dabei ist nicht zu bemängeln, dass der Gesetzgeber nicht nur Werbung und Werbeträger verhindern bzw. einschränken will, welche die Verkehrssicherheit beeinträchtigen, sondern auch solche, welche das Orts- und Landschaftsbild stören. Es kann nicht von der Hand gewiesen werden, dass auch politische Plakatierung durch ihre Ausgestaltung oder Häufung das Landschafts-, Orts-, Platz- oder Strassenbild in erheblichem Masse stören kann, was die Beschwerdeführer denn sogar auch – zumindest sinngemäss – fordern, wenn sie argumentieren, politische Meinungsäusserung wirke nur, wenn sie durch eine erhebliche Menge von Menschen als störend empfunden werde. Wie das Gericht soeben dargelegt hat, ist das aber nicht erforderlich. Nichts hilft den Beschwerdeführern ihr Hinweis auf andere Formen der

politischen Meinungsäusserung wie Demonstrationen und Flugblätter. Auch bei der Durchführung von Demonstrationen und bei der Verteilung von Flugblättern ist es bezüglich ihrer Wirksamkeit nicht notwendig, dass sie durch eine erhebliche Menge von Menschen als störend empfunden werden, ganz abgesehen davon, dass solches unter Umständen allenfalls sogar kontraproduktiv sein kann. Im Übrigen stören Demonstrationen und das Inverkehrbringen von Flugblättern in aller Regel das Landschafts-, Orts-, Platz- oder Strassenbild sowieso weniger als Plakate. Aber auch diese beiden von den Beschwerdeführern genannten Formen der politischen Meinungsäusserung sind richtigerweise nur zulässig, wenn sie nicht in erheblichem Masse öffentlichen Interessen widersprechen.

4.4 Zusammengefasst ergibt sich, dass politische Plakatierung entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer auch dann als unzulässig erklärt werden darf bzw. ein Verbot von politischer Plakatierung unter gegebenen Umständen verhältnismässig im Sinne von Art. 36 Abs. 3 BV sein kann, wenn sie das Landschafts-, Orts-, Platz- oder Strassenbild, insbesondere durch Wiederholung, in erheblichem Masse stört.

## 5.

5.1 Die Beschwerdeführer machen geltend, dem Stadtrat von Zug komme kein Ermessen in Bezug auf Anzahl und Intensität des gesteigerten Gemeingebrauchs zur politischen Meinungsäusserung zu, denn es handle sich um einen bedingten Anspruch (BGE 138 I 274 E. 2.2.2). Seien die Bedingungen erfüllt, so sei der gesteigerte Gemeingebrauch zur politischen Meinungsäusserung zwingend zu bewilligen. Die zweite vom Bundesgericht im erwähnten Urteil genannte Bedingung verlange zwar eine Abwägung zwischen dem Interesse an der politischen Meinungsäusserung und dem öffentlichen Interesse, insbesondere der zweckmässigen Nutzung der vorhandenen öffentlichen Anlagen im Interesse der Widmung. Diese Abwägung begründe jedoch keinen Ermessensspielraum, sondern sei vielmehr nach objektiven Kriterien vorzunehmen. Eine Störung des Landschafts-, Orts-, Platz- und Strassenbilds sei jedoch per se subjektiv und damit als Kriterium ungeeignet.

5.2 In BGE 138 I 274 E. 2.2.2 führte das Bundesgericht aus, beim Entscheid über die ausserordentliche Nutzung der öffentlichen Sache i.e.S. seien neben dem Gesichtspunkt der polizeilichen Gefahrenabwehr auch andere öffentliche Interessen zu berücksichtigen, namentlich dasjenige 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 sei die Behörde nicht nur an das Willkür-

verbot und den Grundsatz der Rechtsgleichheit gebunden, sondern sie habe darüber hinaus den besonderen ideellen Gehalt der Freiheitsrechte, um deren Ausübung es gehe, in die Interessenabwägung einzubeziehen. Insoweit entfalte die Meinungsäusserungsfreiheit ihre Wirkungen auch bei Betätigungsformen, die mit einer über den allgemeinen Zweck hinausgehenden Nutzung der öffentlichen Sache verbunden seien. Die Behörde habe demnach die entgegenstehenden Interessen nach objektiven Gesichtspunkten gegeneinander abzuwägen und dabei dem legitimen Bedürfnis, Nutzungen mit Appellwirkung an die Öffentlichkeit durchführen zu können, angemessen Rechnung zu tragen; dabei könne eine dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügende Gestaltung die Anordnung von Auflagen und Bedingungen erfordern.

5.3 Die Beschwerdeführer vertreten offenbar zum einen den Standpunkt, die Beurteilung, ob eine Störung des Landschafts-, Orts-, Platz- und Strassenbilds vorliege, könne nicht objektiv erfolgen, und zum anderen, bei einer nach objektiven Kriterien vorzunehmenden Abwägung bestehe kein Ermessensspielraum. Beidem ist zu widersprechen. Jede Beurteilung von öffentlichen, aber auch privaten Interessen haben die Behörden nach rein objektiven Kriterien vorzunehmen; eine subjektive Beurteilung ist nicht zulässig. So ist z.B. bei der Beurteilung, ob sich eine Baute oder Anlage so in die Umgebung einordnet, dass eine gute Gesamtwirkung entsteht, nicht subjektives Empfinden massgebend; vielmehr ist eine objektive Betrachtungsweise zugrunde zu legen (BGer 1P.280/2002 vom 28. Oktober 2002 E. 3.5.2). Ebenfalls ausschliesslich gestützt auf objektive Kriterien ist z.B. zu prüfen, ob entgegen Art. 8 Abs. 3 BV eine Benachteiligung von Mann und Frau vorliegt. Gleiches gilt eben auch für die Frage, ob im konkreten Fall die politische Plakatierung das Landschafts-, Orts-, Platz- oder Strassenbild, insbesondere durch Wiederholung, in erheblichem Masse stört oder nicht, nachdem hiervor festgestellt wurde, dass es dem Stadtrat von Zug erlaubt ist, dies zu prüfen (E. 4.3). Diese Prüfung hat nach rein objektiven Kriterien zu erfolgen. Dass den Behörden dabei ein gewisser Ermessensspielraum zusteht, ist klar (vgl. VGer ZH VB.2019.00453 vom 27. August 2019 E. 6.2 i.V.m. E. 2.3 mit Verweis auf BGE 124 I 267 E. 3d; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 2287). Entscheidend ist und bleibt, dass für die Ausübung der politischen Meinungsfreiheit insofern "nur" ein bedingter Anspruch auf gesteigerten Gemeingebrauch des öffentlichen Grundes besteht, wie das Verwaltungsgericht in seinem Urteil V 2017 43 passim klar festgestellt hat.

6.

6.1 Falls zwischen dem verfassungsmässigen Recht auf Bewilligung des gesteigerten Gemeingebrauchs zur Meinungsäusserung und dem Schutz des Landschafts-, Orts-, Platz- oder Strassenbilds entgegen ihrer Auffassung doch abzuwägen sei, so dürfe, so die Beschwerdeführer, die politische Plakatierung nur dann unzulässig sein, wenn sie zu einer schwerwiegenden Störung des Landschafts-, Orts-, Platz- oder Strassenbilds führe. Dabei sei zu berücksichtigen, dass die politische Plakatierung, insbesondere zu Wahlen und Abstimmungen, temporär sei. Von einer erheblichen oder gar schwerwiegenden Störung des Landschafts-, Orts-, Platz- oder Strassenbilds könne jedoch keine Rede sein, wenn die beantragten zusätzlichen fünf Plakatständer auf öffentlichem Grund bewilligt worden wären.

6.2 Gestützt auf das Reklamereglement hat der Stadtrat von Zug die Verordnung über die politische Aussenwerbung (VPA) erlassen. Die Paragraphen 4 und 5 VPA lauten wie folgt:

#### § 4 Standorte für die Plakatierung

<sup>1</sup> Für die temporäre Plakatierung stehen den politischen Parteien, Gruppierungen bzw. Aktionskomitees in der Regel folgende Standorte zur Verfügung:

- a) Artherstrasse, Oberwil, vor der Bushaltestelle Oberwil Kreuz Richtung Zug
- b) Kolinplatz 19
- c) Neugasse/Postplatz
- d) Vorstadt/Rösliwiese
- e) Bundesplatz (am südöstlichen Ende)
- f) Alpenstrasse/Vorplatz Gotthardhof
- g) Baarerstrasse Stadthof (südlich des Brunnens)
- h) Industriestrasse 56, Kiesplatz GIBZ
- i) Metalli, Vorplatz Baarer- / Gotthardstrasse
- j) Hertizentrum beim Brunnen

<sup>2</sup> Aus Gründen der Verkehrssicherheit (sicherer und ungestörter Fussgängerfluss) und mit Rücksicht auf das Erscheinungsbild der öffentlichen Strassen und Plätze werden auf dem öffentlichen Grund in der Regel keine weiteren Standorte für die Plakatierung bewilligt.

<sup>3</sup> 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 Die Abteilung Sicherheit und Verkehr bestimmt den genauen Standort der Reklametafeln.

#### § 5 Plakatierung bei mehreren Urnengängen

<sup>1</sup> Werden in der Stadt Zug mehrere Urnengänge gleichzeitig durchgeführt, entscheidet die Stadtkanzlei über die Zuteilung der Plakatstellen.

<sup>2</sup> Vorrang haben in der Regel städtische Urnengänge vor kantonalen und kantonale Urnengänge vor eidgenössischen."

6.3 Schon in seinem Urteil V 2017 43 vom 5. Oktober 2017 hat das Verwaltungsgericht erwogen, dass die Beschränkung des Angebots bei der Zurverfügungstellung des öffentlichen Grunds für die politische Plakatwerbung durch den Stadtrat von Zug auf zehn stark frequentierten Plätzen vor dem Hintergrund der begrenzten Kapazitäten sowie des öffentlichen Interesses an einem ungestörten Fussgängerfluss und einem möglichst harmonischen Stadtbild sachlich gerechtfertigt sei. Ihr hafte nichts Willkürliches an, sondern sie sei das Resultat einer vom Stadtrat von Zug nach objektiven Kriterien vorgenommenen Interessenabwägung (siehe dort E. 4).

Es liegt auf der Hand, dass der Stadtrat von Zug zur Förderung der politischen Meinungsbildung der Bevölkerung mit seiner Regelung in § 4 VPA so viele Standorte für die temporäre politische Plakatierung wie möglich festgelegt hat, jedoch gerade so wenige, dass sie nicht zu einer Störung des Landschafts-, Orts-, Platz- oder Strassenbilds in erheblichem Masse und/oder zu einer Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit im Sinne von § 5 Abs. 1 des Reklamereglements führen. Das bedeutet aber auch, dass darüber hinaus jedes Plakat auf einer zusätzlichen Fläche im öffentlichen Raum der Stadt Zug ohne Weiteres eine Störung des Landschafts-, Orts-, Platz- oder Strassenbilds in erheblichem Masse zur Folge hätte und daher zu vermeiden ist. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer hätte daher die Bewilligung der von ihnen beantragten zusätzlichen fünf Plakatständer auf öffentlichem Grund durchaus zu einer erheblichen und daher unzulässigen Störung des Landschafts-, Orts-, Platz- oder Strassenbilds oder einer Störung der Verkehrssicherheit oder des Fussgängerflusses geführt.

7.

7.1 Die Beschwerdeführer rügen sodann eine unzulässige Bevorzugung von politischer Plakatwerbung betreffend städtische Urnengänge gegenüber kantonalen und eidgenössischen Urnengängen (§ 5 Abs. 2 VPA). Dabei handle es sich um eine verbotene behördliche Beurteilung, welche politische Meinungsäusserung wertvoller oder wichtiger sei (vgl. BGE 138 I 274 E. 2.2.2). Welche Wahlen als wichtig beurteilt würden und für welche Kandidatinnen bzw. Kandidaten entsprechend mehr oder weniger Werbung gemacht werde, müsse allein Sache der Parteien und Gruppierungen sowie der Kandidatinnen bzw. Kandidaten sein.

Die Beschwerdeführer machen somit eine unzulässige Ungleichbehandlung der politischen Plakatwerbung bei städtischen Urnengängen gegenüber derjenigen bei kantonalen und eidgenössischen Urnengängen geltend, weil gemäss der Regelung in § 5 Abs. 2 VPA städtische Urnengänge in der Regel Vorrang vor kantonalen und kantonale Urnengänge vor eidgenössischen haben.

7.2 Der Anspruch auf Gleichbehandlung verlangt, dass Rechte und Pflichten der Betroffenen nach dem gleichen Massstab festzusetzen sind. Gleiches ist nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Das Gleichheitsprinzip verbietet einerseits unterschiedliche Regelungen, denen keine rechtlich erheblichen Unterscheidungen zu Grunde liegen. Andererseits untersagt es aber auch die rechtliche Gleichbehandlung von Fällen, die sich in tatsächlicher Hinsicht wesentlich unterscheiden. Die Gleichbehandlung durch den Gesetzgeber oder die rechtsanwendende Behörde ist allerdings nicht nur dann geboten, wenn zwei Tatbestände in allen ihren tatsächlichen Elementen absolut identisch sind, sondern auch, wenn die im Hinblick auf die zu erlassende oder anzuwendende Norm relevanten Tatsachen gleich sind (BGE 137 I 167 E. 3.5; 136 I 297 E. 6.1; 136 II 120 E. 3.3.2; zum Ganzen Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 572).

7.3 Auch bezüglich der Frage der Gleich- bzw. Ungleichbehandlung der verschiedenen Arten von Urnengängen im Zusammenhang mit der politischen Plakatierung können die Erwägungen des Gerichts, die es in seinem Urteil V 2017 43 vom 5. Oktober 2017 bereits gemacht hat, als Grundlage beigezogen werden. In E. 4 führte dort das Gericht aus, die damals vom Stadtrat von Zug bei der Zurverfügungstellung des öffentlichen Grunds für die politische Plakatwerbung vorgenommene klare Bevorzugung der politischen Akteure bei kommunalen Urnengängen (Sachabstimmungen und Ergänzungswahlen) und bei den alle vier Jahre stattfindenden kommunalen und kantonalen Gesamterneuerungswahlen gegenüber Parteien, Aktionskomitees und Personen, die sich bei nationalen Urnengängen engagierten, erscheine vor dem Hintergrund der begrenzten Kapazitäten sowie des öffentlichen Interesses an einem ungestörten Fussgängerfluss und einem möglichst harmonischen Stadtbild sachlich gerechtfertigt. Zwar hat sich der vom Stadtrat von Zug gesetzte Akzent inzwischen geringfügig verschoben bzw. hat der Stadtrat von Zug die Vorgaben präzisiert, indem er nun gestützt auf § 5 Abs. 2 VPA und für den vorliegenden Fall relevant in der Regel städtischen Urnengängen (seien das Abstimmungen oder Wahlen) zusätzlich Vorrang gegenüber kantonalen Urnengängen gibt. Aber auch das erscheint aufgrund der gegenüber kantonalen Urnengängen grösseren Nähe der Stadtbevölkerung und der städ-

tischen Behörden zu Sachthemen, welche ausschliesslich die Stadt Zug betreffen, sowie zu Kandidatinnen und Kandidaten, die sich zur Wahl in städtische Behörden zur Verfügung stellen, sachlich gerechtfertigt. Eine Rechtsverletzung durch den Regierungsrat dadurch, dass er diesen Umstand nicht bemängelt hat, liegt jedenfalls nicht vor. Ganz abgesehen davon, dass die Beschwerdeführer Entsprechendes sowieso erst in ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorgebracht haben.

8.

8.1 Die Beschwerdeführer machten in ihrer Verwaltungsbeschwerde geltend, dass, wenn der Stadtrat von Zug einwende, das Stadtbild leide durch zu viel Plakatierung, so müsste er die kommerziellen Plakatstellen und Bewilligungen für Wahlplakate auf Privatgrund auf ein Ausmass beschränken, welches angemessene Wahlplakatierung auf öffentlichem Grund zuliesse. Diesbezüglich erwog der Regierungsrat in seinem Beschluss, im Reklamereglement könne keine hinreichend bestimmte Norm ausgemacht werden, welche eine Einschränkung der Plakatierung auf privatem Grund zugunsten des öffentlichen Grundes rechtfertigen würde. Selbst die VPA enthalte weder in § 9 noch in den übrigen Bestimmungen eine hinreichend bestimmte Norm, die diesem Anliegen die notwendige gesetzliche Grundlage einräumen würde. Des Weiteren sei zu berücksichtigen, dass sich die Nutzung von privatem Grund nicht mit derjenigen von öffentlichem Grund vergleichen lasse, da private Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer unter Beachtung der Rechtsordnung selber bestimmen könnten, wie sie ihr Grundeigentum nutzten.

8.2 Die Beschwerdeführer stellen sich nun in ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde auf den Standpunkt, der Regierungsrat übersehe dabei, dass der Eingriff in die Meinungsäusserungsfreiheit auf einer ebenso unbestimmten formellgesetzlichen Grundlage beruhe. Insbesondere sei genau dieselbe Rechtsgrundlage, nämlich § 5 des Reklamereglements, sowohl für politische wie auch für kommerzielle Werbung auf privatem und öffentlichem Grund einschlägig. Wenn nun die Generalklausel in § 5 Abs. 1 des Reklamereglements zu vage sei, so könne sie auch nicht als Grundlage für die Einschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit durch Beschränkung der Anzahl politischer Plakate auf öffentlichem Grund dienen. Wenn es hingegen – entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer – an einer hinreichend bestimmten Rechtsgrundlage für einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit durch Beschränkung der Anzahl kommerzieller und politischer Werbeträger auf privatem Grund fehlen und gleichzeitig dieselbe Rechtsgrundlage für den Eingriff in die Meinungsfreiheit ausreichen sollte, so wäre das Reklamereglement diesbezüglich verfassungswidrig, da sich die widerstreitenden Grundrechte somit nicht in praktische Konkordanz bringen

liessen und die Regelung damit nicht mehr verhältnismässig i.S.v. Art. 36 Abs. 3 BV wäre. Soweit der Regierungsrat einwende, die politische Werbung auf privatem Grund sei mit derjenigen auf öffentlichem Grund nicht vergleichbar, so möge dies im Hinblick auf die Verkehrssicherheit und die bestimmungsgemässe Nutzung der öffentlichen Sache im Sinne der Widmung der Fall sein, in Bezug auf die mögliche Störung des Landschafts-, Orts-, Platz- und Strassenbilds sei politische Werbung auf öffentlichem Grund mit solcher auf privatem Grund aber sehr wohl vergleichbar. Dies entspreche auch der Konzeption des Reklamereglements, das auch für Werbung auf Privatgrund gelte.

8.3 Zunächst ist zu bemerken, dass die Beschwerdeführer nicht vorbringen – wie das die Direktion des Innern in ihrer Vernehmlassung offenbar meint –, dass § 5 des Reklamereglements der Wahrung der Chancengleichheit diene. Zumindest machen die Beschwerdeführer nicht geltend, § 5 des Reklamereglements sei primär erlassen worden, um die Chancengleichheit der politischen Parteien und der Kandidaten zu gewährleisten. Sie bringen lediglich vor, dadurch, dass die zahlenmässige Beschränkung der Plakate ausschliesslich das Aufstellen auf öffentlichem Grund betreffe, würden sie durch § 5 des Reklamereglements benachteiligt, da sie nicht bzw. nicht mit vertretbarem Aufwand auf Privatgrund zurückgreifen könnten. Die Frage, welche die Beschwerdeführer aufwerfen und die zu beantworten ist, lautet, ob § 5 des Reklamereglements tatsächlich zu vage ist, um eine Einschränkung der Plakatierung auf privatem Grund zugunsten des öffentlichen Grundes zu rechtfertigen, aber trotzdem bestimmt genug, um als Grundlage für die Einschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit durch Beschränkung der Anzahl politischer Plakate auf öffentlichem Grund zu dienen.

8.4 Es ist dem Regierungsrat ohne Weiteres zuzustimmen, dass das Reklamereglement keine hinreichend bestimmte Norm enthält, welche eine Einschränkung der Plakatierung auf privatem Grund erlauben würde, um damit mehr Plakate auf öffentlichem Grund zulassen zu können. Die Beschwerdeführer führen denn auch nichts Gegenteiliges an. Entscheidend ist aber, 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 (Wiederholung) das Landschafts-, Orts-, Platz- oder Strassenbild in erheblichem Masse stören dürfen (und auch die Verkehrssicherheit nicht beeinträchtigen dürfen). Wenn nun der Stadtrat von Zug zehn Standorte für die temporäre politische Plakatierung auf öffentlichem Grund festlegt (§ 4 Abs. 1 VPA) und er damit im Voraus eine erhebliche negative Einwirkung auf das Erscheinungsbild der öffentlichen Strassen und Plätze (und die Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit) vermeiden will,

liegt das in seinem Ermessen, und er kann sich dabei ohne Weiteres auf § 5 Abs. 1 des Reklamereglements stützen. Gleichzeitig wird mit dieser Regelung eine Gleichbehandlung aller Gruppierungen und Parteien sichergestellt. Nicht damit vergleichbar ist jedoch die Situation bezüglich temporärer politischer Plakatierung auf privatem Grund. Zwar darf auch diese das Landschafts-, Orts-, Platz- und Strassenbild nicht in erheblichem Masse stören. Dies ist jedoch im Einzelfall bzw. im Nachhinein zu prüfen. Wie erwähnt, enthält das Reklamereglement keine hinreichend bestimmte Norm, die eine Einschränkung der Plakatierung auf privatem Grund, welche eine über das Vermeiden der Störung des Landschafts-, Orts-, Platz- oder Strassenbilds bzw. über das Vermeiden der Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit hinausgeht, erlaubt, insbesondere keine solche, welche auf die Beschränkung von politischer Plakatierung auf privatem Grund zugunsten einer Ausweitung einer solchen auf öffentlichem Grund vorsehen würde. Im Übrigen wäre eine solche Beschränkung angesichts der zahlreichen privaten Grundeigentümer in der Stadt wohl kaum handhabbar, weil nur unter sehr grossen Schwierigkeiten festgelegt werden könnte, wer das Aufstellen von Plakaten auf seinem Grund und Boden zulassen darf und wer nicht.

8.5 Es ergibt sich somit, dass das Reklamereglement einerseits keine hinreichend bestimmte Norm enthält, welche eine Einschränkung der Plakatierung auf privatem Grund zugunsten des öffentlichen Grundes rechtfertigen würde. Andererseits erlaubt § 5 des Reklamereglements dem Stadtrat von Zug, die Anzahl politischer Plakate auf öffentlichem Grund zu beschränken. Auch diesbezüglich können daher keine Unregelmässigkeiten erkannt werden.

## 9.

9.1 Die Beschwerdeführer stellen sich auf den Standpunkt, hinsichtlich der Rechtsfolge der (von ihnen geltend gemachten) Unregelmässigkeiten für die Ergänzungswahl sei zu beachten, dass die Willensbildung der Stimmberechtigten ohnehin auf einer sehr dürftigen Informationslage beruht habe. Dies nicht nur, weil die Aufmerksamkeit auf den nur eine Woche später stattfindenden Gesamterneuerungswahlen des Regierungs- und Kantonsrates sowie der Gemeindebehörden gelegen habe, sondern auch weil über Gerichtswahlen allgemein kaum berichtet werde. Diese mangelnde Informationslage drücke sich darin aus, dass zur Wahl für ein Mitglied des Verwaltungsgerichts vom 25. September 2022 von 44'873 eingegangenen Stimmrechtsausweisen 11'839 Stimmberechtigte gar keine Stimmzettel eingelegt hätten und 969 leere sowie 119 ungültige Stimmzettel eingelegt worden seien. Damit hätten 28,8 % der Stimmberechtigten, welche zur Urne geschritten seien, keine Wahl getätigt. Dies sei, verglichen mit anderen Wahlen, aussergewöhnlich. Zusätz-

lich sei die vom Regierungsrat in seiner Entscheidung vom 22. November 2022 hinsichtlich der Plakatierung in Cham festgestellte Unregelmässigkeit zu berücksichtigen. Aus diesen Gründen sei das aufgrund der Kandidatenstimmen sehr klar aussehende Wahlergebnis keineswegs derart eindeutig und könnte durch die Unregelmässigkeiten weitaus stärker beeinflusst worden sein, als dies bei einer anderen Wahl, beispielsweise zum Regierungsrat, der Fall gewesen wäre. Im Ergebnis sei die Unsicherheit darüber so gross, dass die Wahl ohne Unregelmässigkeiten zu wiederholen sei.

9.2 Hiervor hat das Gericht festgestellt, dass bezüglich der Vorbereitung und Durchführung der Ergänzungswahl für ein Mitglied des Verwaltungsgerichts vom 25. September 2022 keine Unregelmässigkeiten erkannt werden können. Es erübrigt sich somit sowohl, dass die Beschwerdeführer glaubhaft zu machen versuchen, dass die (tatsächlich nicht vorhandenen) Unregelmässigkeiten geeignet waren, das Wahlergebnis wesentlich zu beeinflussen, als auch dass das Gericht Erwägungen zum Umfang der Auswirkungen von (nicht vorhandenen) Unregelmässigkeiten macht.

10.

10.1 Die Beschwerdeführer stellen den Beweisantrag, es sei zu erheben, wie viele Standorte und Plakate zu den Urnengängen vom 25. September 2022 und 2. Oktober 2022 auf öffentlichem und privatem Grund sowie innerhalb und ausserhalb des Siedlungsgebiets durch die Stadt Zug bewilligt und welche Bewilligungsgesuche abgewiesen worden seien. Dazu seien die entsprechenden Akten der Stadt Zug zu editieren.

10.2 Was diese Daten belegen sollten, begründen die Beschwerdeführer nicht genau. Nachdem sie aber dem Beweisantrag vorausgehend ausführen, mutmasslich sei für die städtischen Wahlen mehr Plakatierung bewilligt worden als für die kantonalen Gesamterneuerungswahlen oder die Wahl für ein Mitglied des Verwaltungsgerichts, ist zu vermuten, dass sie mit den von ihnen verlangten Daten die Basis für die ihrer Meinung nach unzulässige Bevorzugung von politischer Plakatwerbung bei städtischen Urnengängen gegenüber politischer Plakatwerbung bei kantonalen und eidgenössischen Urnengängen legen wollen. Das Gericht hat jedoch bereits in E. 7.3 dargelegt, dass die vom Stadtrat von Zug bei der Zurverfügungstellung des öffentlichen Grunds für die politische Plakatwerbung vorgenommene Bevorzugung der politischen Akteure bei kommunalen gegenüber kantonalen Urnengängen sachlich gerechtfertigt ist. Abgesehen davon ist unbestritten, dass für die städtischen Wahlen mehr Plakatierung bewilligt wurde als für die kantonalen Gesamterneuerungswahlen und die Wahl für ein Mitglied des Verwaltungsgerichts. Die Er-

kenntnis, wie viele Standorte und Plakate zu den Urnengängen vom 25. September 2022 und 2. Oktober 2022 auf öffentlichem und privatem Grund sowie innerhalb und ausserhalb des Siedlungsgebiets durch die Stadt Zug genau bewilligt und welche Bewilligungsgesuche abgewiesen worden sind, ändert daher nichts daran, dass die entsprechende Rüge der Beschwerdeführer nicht berechtigt ist. Der Beweisantrag bezüglich Datenerhebung ist daher abzulehnen.

11.

11.1 Die Beschwerdeführer stellen zudem in ihrer Eingabe vom 13. Dezember 2022 die Prozessanträge, (1) es seien die Akten des Strafverfahrens wegen des Diebstahls eines Plakatständers in Unterägeri zu den Akten zu nehmen und (2) es sei das Verfahren zu sistieren, bis das Strafverfahren wegen des Diebstahls eines Plakatständers in Unterägeri rechtskräftig erledigt sei. Sie führen aus, ein von B. \_\_\_\_\_ am 14. August 2022 in Unterägeri an der Seestrasse in der Nähe der Schiffstation Unterägeri aufgestellter Plakatständer sei gemäss den Informationen der Zuger Polizei zirka am 22. August 2022 von Angestellten der Gemeinde Unterägeri eingesammelt und danach im Werkhof Unterägeri deponiert worden. Weiter habe die Zuger Polizei berichtet, dass der Plakatständer nach einigen Wochen zerlegt und teils entsorgt worden sei. Die Entfernung des Plakatständers sei rechtswidrig erfolgt. Selbst wenn sie rechtmässig gewesen wäre, was die Beschwerdeführer bestritten, so hätten sie aus Gründen der Verhältnismässigkeit umgehend informiert werden müssen, damit der Plakatständer an einer anderen Stelle hätte aufgestellt werden können. Somit habe das Handeln der Gemeindebehörden in Unterägeri verhindert, dass die Beschwerdeführer ihre Meinungsäusserung im Hinblick auf die Wahl für ein Mitglied des Verwaltungsgerichts vom 25. September 2022 hätten wahrnehmen können. Die unrechtmässige Entfernung und Unterschlagung des Plakatständers durch die Gemeinde Unterägeri verstärke den Effekt der im vorliegenden Verfahren bereits aktenkundigen unrechtmässigen Verweigerung der Plakatierung in Cham sowie der streitigen Beschränkung der Plakatierung in der Stadt Zug. Ein erheblicher Einfluss auf das Wahlergebnisse werde hierdurch wahrscheinlicher. In Betracht zu ziehen werde auch sein, inwiefern die Behörden nur unrechtmässig oder aber mit Vorsatz gehandelt hätten. Diese Fakten werde die Strafuntersuchung, welche gegenwärtig von der Staatsanwaltschaft des Kantons Zug geführt werde, erhellen. Aus diesem Grund sei das vorliegende Verfahren bis zum rechtskräftigen Abschluss des Strafverfahrens zu sistieren.

11.2 Es trifft zwar zu, dass in Unterägeri ein vom Beschwerdeführer 2 aufgestellter Plakatständer vor der Ergänzungswahl vom 25. September 2022 für ein Mitglied des Verwal-

tungsgerichts entfernt wurde und der Ausgang des diesbezüglich von den Beschwerdeführern eingeleiteten Strafverfahrens noch nicht bekannt ist. Mit Beschluss vom 22. November 2022 hat zudem der Regierungsrat eine Verwaltungsbeschwerde der Beschwerdeführer 1 und 2 gegen den Gemeinderat Cham betreffend die Ergänzungswahl für ein Mitglied des Verwaltungsgerichts vom 25. September 2022 teilweise gutgeheissen. Der Regierungsrat stellte fest, die Plakatierungspraxis der Einwohnergemeinde Cham, welche die politische Plakatierung auf gemeindeeigenem Grund lediglich für die Gesamterneuerungswahlen (Gemeinderat inkl. Präsidium, Rechnungsprüfungskommission inkl. Präsidium, Kantonsrat) zulasse, verletze die Meinungsäusserungsfreiheit nach Art. 16 Abs. 2 BV sowie auch die politischen Rechte (Art. 34 BV) der Beschwerdeführer. Durch die Verweigerung der Wahlplakatierung im Zusammenhang mit der Ergänzungswahl für ein Mitglied des Verwaltungsgerichts vom 25. September 2022 liege eine Unregelmässigkeit im Sinne von § 67 Abs. 1 lit. b WAG vor. Dieser Entscheid ist inzwischen rechtskräftig. Im vorliegenden Beschwerdeverfahren geht es jedoch ausschliesslich um von den Beschwerdeführern behauptete (und vom Gericht inzwischen verneinte) Unregelmässigkeiten in der Stadt Zug. Es ist nicht erkennbar, welchen ausschlaggebenden zusätzlichen Einfluss auf den sehr klaren Ausgang der Ersatzwahl die festgestellte Unregelmässigkeit in der Gemeinde Cham sowie der Vorfall in der Gemeinde Unterägeri gehabt haben sollten. Weder der Beizug der Akten des Strafverfahrens wegen des Diebstahls eines Plakatständers in Unterägeri noch das Ergebnis des entsprechenden Strafverfahrens tragen zur Entscheidungsfindung im vorliegenden Verfahren bei, sondern würden es nur ungebührlich verzögern. In Abweisung der entsprechenden Prozessanträge der Beschwerdeführer ist daher sowohl auf den Aktenbeizug als auch auf die Verfahrenssistierung zu verzichten.

12.

12.1 Die Beschwerdeführer beantragen weiter, das vorliegende Verfahren sei bis zum Entscheid des Bundesgerichts betreffend die Feststellung der Gültigkeit der Wahl für ein Mitglied des Verwaltungsgerichts vom 25. September 2022 durch den Kantonsrat vom 27. Oktober 2022, Aktenzeichen 1C\_595/2022, zu sistieren. Sie machen geltend, dies sei erforderlich, um einen möglichen Widerspruch zur Feststellung der Gültigkeit der Wahl durch den Kantonsrat und somit einen Eingriff in den Wirkungsbereich der legislativen Gewalt i.S.v. § 21 der Kantonsverfassung zu vermeiden.

12.2 Mit Beschluss vom 27. Oktober 2022 hatte der Kantonsrat – offenbar in Unkenntnis der beim Regierungsrat hängigen Wahlbeschwerde – die Gültigkeit der Wahl von D. \_\_\_\_\_ als Mitglied des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug festgestellt. Gegen

diesen Beschluss reichten die Beschwerdeführer mit Eingabe vom 15. November 2022 beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten sowie subsidiäre Verfassungsbeschwerde ein. Das Bundesgericht hat in dieser Sache noch nicht entschieden.

12.3 Aus folgenden Gründen ist dieser Sistierungsantrag abzuweisen: Die Gefahr eines Widerspruchs zwischen dem vorliegend zu fällenden Urteil und einem Urteil des Bundesgerichts im Verfahren 1C\_595/2022 besteht kaum. Im Gegenteil liegt es auf der Hand, dass das Bundesgericht über die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten der Beschwerdeführer vom 15. November 2022 erst wird entscheiden können, wenn Klarheit über den Ausgang des vorliegenden Verfahrens herrscht. Es wäre somit viel eher das bundesgerichtliche statt das kantonale Beschwerdeverfahren zu sistieren.

13. Zusammengefasst ergibt sich, dass bezüglich der Entscheide der Behörden der Stadt Zug im Zusammenhang mit der Plakatierung bei der Ergänzungswahl für ein Mitglied des Verwaltungsgerichts vom 25. September 2022 keine Unregelmässigkeiten festgestellt werden können. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist. Es ist weder das Ergebnis der Wahl aufzuheben noch die Verletzung der Freiheit der Wahl festzustellen, und die Sistierungsanträge sowie die Anträge betreffend den Beizug der Akten des Strafverfahrens wegen des Diebstahls eines Plakatständers in Unterägeri und betreffend die Erhebung der Anzahl Bewilligungen für politische Plakatierung in der Stadt Zug sind abzuweisen.

14. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind den Beschwerdeführern gestützt auf § 25 lit. a und c VRG herabgesetzte Verfahrenskosten von Fr. 500.– unter solidarischer Haftbarkeit aufzuerlegen (§ 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). Anspruch auf eine Parteientschädigung besteht nicht (§ 28 Abs. 2 und 2a VRG).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

---

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 500.– werden den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt.
3. Parteientschädigungen werden keine zugesprochen.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
5. Mitteilung an B.\_\_\_\_\_ (im Doppel und mit ausführlicher Rechtsmittelbelehrung, Rechnung folgt nach Rechtskraft des Urteils), an den Stadtrat von Zug, an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach) und z.K. an das Schweizerische Bundesgericht (1C\_595/2022).

Zug, 9. Februar 2023

Im Namen der  
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER  
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am