

Inhaltsverzeichnis

B

Verwaltungspraxis	5
-------------------	---

I

Grundlagen, Organisation, Gemeinden	6
-------------------------------------	---

1 Bürgerrecht	6
2 Öffentlichkeitsprinzip	12
3 Politische Rechte, Wahlen und Abstimmungen	25
4 Verfahrensrecht, Begründungspflicht der Behörden	27
5 Zivilrechtlicher Wohnsitz	34

II

Polizei, Militär, Zivilschutz, Notorganisation	40
--	----

1 Abgaberecht	40
2 Waffenrecht	44

III

Raumplanung, Bauwesen, Gewässer, Energie, Verkehr	47
---	----

1 Bau- und Planungsrecht	47
--------------------------	----

C

Stichwortverzeichnis	61
----------------------	----

B

Verwaltungspraxis

I. Grundlagen, Organisation, Gemeinden

1. Bürgerrecht

1.1 Art. 5 Abs. 3 BV, Art. 13 Abs. 2 VwVG, § 12 VRG, § 6 kant. BÜV

Regeste:

Art. 5 Abs. 3 BV, Art. 13 Abs. 2 VwVG, § 12 VRG, § 6 kant. BÜV – Unvollständige Einbürgerungsgesuche dürfen – auch im Falle einer Missachtung der Mitwirkungspflichten der Gesuchstellenden – nicht ohne Ansetzung einer angemessenen Nachfrist und ohne Androhung allfälliger rechtlicher Nachteile abgeschrieben werden. Dies verstösst gegen wesentliche Verfahrensgrundsätze (rechtliches Gehör; allgemeines Fairnessgebot; Treu und Glauben).

Aus dem Sachverhalt:

Am 27. Dezember 2007 reichte A.A. beim Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst des Kantons Zug ein Gesuch um die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung für sich sowie für ihren Sohn B.A. (geboren im Jahr 1995) ein. Nach einem ersten Einbürgerungsgespräch zwischen dem Bürgerrat der Gemeinde X und den Gesuchstellenden wurde festgestellt, dass die finanziellen Verhältnisse nicht geregelt sind, weshalb man sich in der Folge auf eine Rückstellung der Gesuche um zwei Jahre einigte.

Nach Wiederaufnahme der Einbürgerungsverfahren und nachdem das Bundesamt für Migration Anfang September 2012 die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung erteilt hatte, stellte der Bürgerrat den Gesuchstellenden das Formular für die Erteilung des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts zu und ersuchte sie, dieses zusammen mit weiteren Unterlagen der Bürgerkanzlei innert 30 Tagen zuzustellen. Mit Schreiben vom 17. September 2012 bestätigte der Bürgerrat den Erhalt der Unterlagen.

Im Juli 2013 teilte der Bürgerrat den Gesuchstellenden sodann mit, dass er ihre Daten vor der Einbürgerung nochmals auf ihre Aktualität überprüfen müsse. Die Gesuchstellenden reagierten mit Schreiben vom 7. Oktober 2013, entschuldigten sich für die Verspätung und reichten alle im Juli 2013 verlangten Unterlagen (Fragebogen, aktuelle Strafregistrauszüge) sowie weitere Belege (Bestätigungen von Universitäten) ein. Derweilen forderte der Bürgerrat die Gesuchstellenden mit Schreiben vom 10. und 16. Oktober 2013 auf, diverse weitere Unterlagen für die abschliessende Prüfung der finanziellen Situation einzureichen. Am 25. November 2013 trafen beim Bürgerrat einige dieser Unterlagen ein. Am selben Tag bestätigte der Bürgerrat den Empfang der Dokumente schriftlich und ersuchte die Gesuchstellenden, die noch fehlenden Unterlagen einzureichen.

Im Januar 2014 informierte der Bürgerrat den Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst,

die von den Gesuchstellenden angeforderten Unterlagen seien immer noch nicht vollständig eingetroffen, weshalb er das Einbürgerungsgesuch weiterhin pendent halte. Mit «Verfügung in Briefform» vom 29. Oktober 2014 schrieb der Bürgerrat in der Folge die Einbürgerungsgesuche als gegenstandslos ab. Er wies in der Verfügung darauf hin, dass die Gesuchstellenden weder die mehrmals verlangten Unterlagen eingereicht noch sich dazu geäußert hätten, weshalb sie die Unterlagen nicht zur Verfügung stellen könnten. Aus diesen Gründen sei davon auszugehen, dass sie an der Weiterführung ihrer Einbürgerungsverfahren nicht mehr interessiert seien.

Gegen diesen Entscheid des Bürgerrates reichten A.A. und B.A. (nachfolgend: Beschwerdeführende) am 14. November 2014 beim Bürgerrat ein Wiedererwägungsgesuch ein und erhoben gleichzeitig vorsorglich Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat wegen «unverhältnismässiger Abschreibung». Sie begründeten sowohl das Wiedererwägungsgesuch als auch die Verwaltungsbeschwerde im Wesentlichen damit, dass der Bürgerrat die Einbürgerungsverfahren ohne jegliche Vorwarnung bzw. Androhung von Nachteilen abgeschlossen habe und führten mehrere Gründe auf, weshalb sie nicht auf die Briefe des Bürgerrates reagiert hätten. Mit Schreiben vom 2. Dezember 2014 an die Beschwerdeführenden nahm der Bürgerrat Stellung zum Wiedererwägungsgesuch und teilte ihnen mit, dass er auf das Wiedererwägungsgesuch nicht eintreten könne. Selbst wenn er auf seinen Entscheid zurückkommen würde, wäre eine Einbürgerung aufgrund nicht geregelter finanzieller Verhältnisse nicht möglich. Mit Stellungnahme vom 7. Januar 2015 beantragte der Bürgerrat (nachfolgend: Beschwerdegegner) Abweisung der beim Regierungsrat eingereichten Beschwerde.

Aus den Erwägungen:

I.

(...)

II.

1.

1.1 Der Untersuchungsgrundsatz gilt als grundlegender Verfahrensgrundsatz für das gesamte Verwaltungsverfahren. Demnach sind die Behörden verpflichtet, den Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen. Sie müssen die für das Verfahren notwendigen Sachverhaltsunterlagen beschaffen, die rechtlich relevanten Umstände abklären und ordnungsgemäss Beweis darüber führen (ALFRED KÖLZ / ISABELLE HÄNER / MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zürich / Basel / Genf 2013, Rz. 456). Auf kantonaler Ebene ist die Untersuchungsmaxime in § 12 VRG, auf bundesrechtlicher Ebene in Art. 12 des Bundesgesetzes über das

Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz; VwVG; SR 172.021) festgelegt.

1.2 Der Untersuchungsgrundsatz wird durch die im Verwaltungsverfahren sowie in der Verwaltungsrechtspflege vorgesehene Mitwirkungspflicht der Parteien eingeschränkt. Dies bedeutet, dass die Parteien zur Abklärung des Sachverhalts beitragen müssen. Ergeben kann sich diese Pflicht aus dem Gesetz oder aus der Natur des zu beurteilenden Rechts (ULRICH HÄFELIN/ GEORG MÜLLER/ FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St. Gallen, 2010, Rz. 1626). Das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren legt so ausdrücklich fest, dass die Parteien verpflichtet sind, an der Feststellung des Sachverhaltes mitzuwirken, wenn ein Verfahren durch ihr Begehren eingeleitet worden ist (vgl. Art. 13 Abs. 1 lit. a VwVG). Beim Einbürgerungsverfahren handelt es sich um ein durch das Gesuch der Bewerberin oder des Bewerbers eingeleitetes Verfahren. § 6 der Verordnung zum kantonalen Bürgerrechtsgesetz (kant. BÜV; BGS 121.31) regelt im kantonalen Recht die Mitwirkungspflichten der Einbürgerungswilligen. Das Ausmass der Mitwirkungspflicht richtet sich nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit und nach der Zumutbarkeit der gestellten Anforderungen (BGE 140 II 71 Erw. 3.4.2; BGE 132 II 115 Erw. 3.2).

Unter die Mitwirkungspflicht fallen namentlich die Auskunftspflicht, die Pflicht zur Herausgabe von Akten und die Pflicht zur Duldung von Augenscheinen (KÖLZ/ HÄNER/ BERTSCHI, a.a.O., Rz. 463; PATRICK L. KRAUSKOPF/ KATRIN EMMENEGGER, Praxiskommentar, N 39 zu Art. 13). Insbesondere gilt die Mitwirkungspflicht für solche Tatsachen, welche die Parteien besser kennen als die Verwaltungsbehörden und welche letztere ohne ihre Mitwirkung gar nicht oder nur mit unvernünftigem Aufwand abklären könnten (vgl. BGE 122 II 385 ff., E. 4.cc). Die Parteien sind grundsätzlich verpflichtet, aktiv zur Ermittlung des Sachverhaltes beizutragen, wobei die Mitwirkungspflicht nicht absolut gilt. So muss einerseits ihre Erfüllung zumutbar und notwendig sein. Was als zumutbar anzusehen ist, bestimmt sich dabei nach den konkreten Umständen.

Andererseits wird die Mitwirkungspflicht dadurch relativiert, als die Behörde nach dem Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [Bundesverfassung, BV; SR 101]) eine Aufklärungspflicht gegenüber den Parteien trifft. Die Verwaltungsbehörden haben die Betroffenen darüber zu informieren, worin die Mitwirkungspflichten bestehen und welche Beweismittel beizubringen sind (KÖLZ/ HÄNER/ BERTSCHI, a.a.O., Rz. 466). Insbesondere hat sie unbeholfene oder ohne Rechtsbeistand auftretende Parteien ausdrücklich auf die Mitwirkungspflichten und -obliegenheiten sowie mögliche Rechtsfolgen hinzuweisen. Diese behördliche Orientierungspflicht, welche Ausfluss des Anspruchs auf rechtliches Gehör sowie des allgemeinen Fairnessgebots darstellt, dient nicht direkt der Wahrnehmung der Äusserungs- und Mitwirkungsrechte;

vielmehr bezweckt sie, die Parteien vor unerwarteten Nachteilen zu schützen (KÖLZ/ HÄNER/ BERTSCHI, a.a.O., Rz. 491 f.). Hat die Behörde ihre Aufklärungspflicht erfüllt, darf sie im Gegenzug von den Parteien erwarten, dass diese ihren Mitwirkungspflichten nachkommen.

2.

2.1 Es stellt sich daher einleitend die Frage, ob die Beschwerdeführenden ihre Mitwirkungspflicht in genügender Art und Weise nachgekommen sind (vgl. II. Ziff. 2.2). In einem zweiten Schritt ist zu prüfen, ob der Beschwerdegegner das Verfahren zu Recht abgeschrieben hat (vgl. II. Ziff. 2.3).

2.2 Aus den Akten ist ersichtlich, dass der Beschwerdegegner die Beschwerdeführenden mit Schreiben vom 11. September 2012, 11. Juli 2013, 10. und 16. Oktober 2013 sowie vom 25. November 2013 aufgefordert hat, diverse Unterlagen einzureichen, damit er deren aktuelle finanzielle Situation abschliessend prüfen könne. Insbesondere hat der Beschwerdegegner die Beschwerdeführenden im Schreiben vom 25. November 2013 auf die beiden Schreiben vom Oktober 2013 hingewiesen und sie erneut gebeten, ihm die noch immer fehlenden Unterlagen (aktueller Betreibungsregistrauszug, Bestätigung über aktuellen Schuldsaldo, Jahresabschluss 2012) zukommen zu lassen. Mit Verfügung vom 29. Oktober 2014 hat der Beschwerdegegner das Verfahren schliesslich mit der Begründung abgeschrieben, die Beschwerdeführenden hätten ihre Mitwirkungspflicht verletzt bzw. seien den mehrmaligen Aufforderungen, Unterlagen einzureichen, nicht oder nur ungenügend nachgekommen.

(...)

2.2.1 § 5 Abs. 2 kant. BÜG verpflichtet die zuständigen Behörden zu prüfen, ob die Gesuchstellenden die Eignungskriterien gemäss § 5 kant. BÜG für eine Einbürgerung erfüllen. Der Nachweis geordneter finanzieller Verhältnisse wird so ausdrücklich in § 5 Abs. 2 kant. BÜG erwähnt.

2.2.2 Die vom Beschwerdegegner in diversen Schreiben verlangten Unterlagen (aktueller Betreibungsregistrauszug, Bestätigung über aktuellen Schuldsaldo, Jahresabschluss 2012) sind für die Beurteilung der finanziellen Verhältnisse der Beschwerdeführenden notwendig. Ohne deren Mitwirkung wäre es für den Beschwerdegegner nicht oder nur mit unvernünftigem Aufwand möglich, den Sachverhalt genügend abzuklären.

2.2.3 Die Beschwerdeführenden sind den Aufforderungen, Unterlagen einzureichen, in unterschiedlichem Masse nachgekommen. Einen Teil der Unterlagen haben sie fristgerecht, den andern Teil verspätet eingereicht. Teilweise haben sie gar keine Unterlagen eingereicht (...).

2.2.4 Die Einreichung der vom Beschwerdegegner angeforderten, erforderlichen Unterlagen wäre den Beschwerdeführenden auch zumutbar gewesen. Die Beschwerdeführerin führt im Beschwerdeschreiben vom 14. November 2014 zwar diverse Gründe an, weshalb sie auf die Briefe des Beschwerdegegners im Jahr 2013 nicht reagiert habe. So habe sie zum einen erst kürzlich einen ...studiengang abgeschlossen und ihr Sohn habe an der Universität ein Studium aufgenommen. Ihr ...unternehmen laufe sehr gut, so dass sie alle Hände voll zu tun gehabt habe. Auch habe es in dieser Zeit Meinungsverschiedenheiten zwischen ihr und einer Versicherung gegeben, welche ihr die Kraft und vielmehr ihre ganze Zeit geraubt haben.

Diese Gründe der Beschwerdeführenden vermögen indes nicht zu belegen, weshalb es ihnen nicht zumutbar hätte sein sollen, die entsprechenden Unterlagen einzureichen oder zumindest den Beschwerdegegner um eine diesbezügliche Fristerstreckung zu bitten. Dies umso mehr, als dass sie das Einbürgerungsverfahren freiwillig und aus eigenem Interesse beantragt haben.

2.2.5 Die Aufforderungen des Beschwerdegegners an die Beschwerdeführenden zur Mitwirkung im Einbürgerungsverfahren waren im konkreten Fall gestützt auf die obigen Erwägungen notwendig und zumutbar. Dadurch dass sie die Unterlagen nur teilweise eingereicht haben, sind sie ihren Mitwirkungspflichten ungenügend nachgekommen.

2.3 Als Folge davon, dass die Beschwerdeführenden nicht alle Unterlagen eingereicht haben, hat der Beschwerdegegner elf Monate nach der letzten Aufforderung zur Einreichung von Unterlagen vom 25. November 2013 mittels «Verfügung in Briefform» das Verfahren am 29. Oktober 2014 abgeschrieben. Die Beschwerdeführenden erachten dies als «unverhältnismässig».

Zu prüfen bleibt, ob der Beschwerdegegner die Einbürgerungsgesuche der Beschwerdeführenden wegen Verletzung der Mitwirkungspflichten zu Recht abgeschrieben hat.

2.3.1 Die Beschwerdeführenden machen in der Beschwerdeschrift vom 14. November 2014 geltend, dass sie sehr überrascht waren, als ihre Einbürgerungsgesuche ohne Vorwarnung als gegenstandslos abgeschrieben wurden. Sie hätten seit dem 16. Oktober 2013 nichts mehr vom Verfahren gehört und von einer Einstellung sei nicht die Rede gewesen.

Der Beschwerdegegner führt in der Stellungnahme vom 7. Januar 2015 (...) aus, es treffe nicht zu, dass die Beschwerdeführenden seit dem 16. Oktober 2013 nichts mehr vom Beschwerdegegner gehört hätten. Korrekt sei, dass die Beschwerdeführenden «letztmals» mit Schreiben vom 25. November 2013 aufgefordert worden seien, die noch benötigten Unterlagen einzureichen. Trotz dieser Aufforderung hätten sie

weder eine Reaktion gezeigt noch sich dazu geäußert, weshalb sie die Unterlagen nicht zur Verfügung stellen könnten. Aus diesen Gründen sei der Beschwerdegegner davon ausgegangen, die Beschwerdeführenden seien an der Weiterführung der Einbürgerungsverfahren nicht mehr interessiert, weshalb er die Einbürgerungsgesuche als gegenstandslos abgeschrieben habe.

2.3.2 Gestützt auf die Akten lässt sich festhalten, dass der Beschwerdegegner die Beschwerdeführenden in den beiden letzten Schreiben vom 16. Oktober 2013 sowie vom 25. November 2013 zur Einreichung von Unterlagen aufgefordert hat, ihnen aber keine konkreten Rechtsfolgen für den Fall einer Verletzung der Mitwirkungspflichten angedroht hat. Auch hat er keine (letztmalige) Frist zur Einreichung der Unterlagen angesetzt. Der Auffassung des Beschwerdegegners, dass er die Beschwerdeführenden mit Schreiben vom 25. November 2013 «letztmals» zur Einreichung der Unterlagen aufgefordert habe, kann somit nicht gefolgt werden. Der Beschwerdegegner hätte die Beschwerdeführenden deutlich und unmissverständlich auf die möglichen Rechtsfolgen, in casu auf die Abschreibung der Einbürgerungsgesuche, hinweisen müssen. Dies umso mehr, als dass die Beschwerdeführenden nicht berufsmässig vertreten sind. Der Beschwerdegegner ist so seinen diesbezüglichen Aufklärungspflichten ungenügend nachgekommen.

2.3.3 Im Gegensatz zum kantonalen Recht regelt das Bundesrecht ausdrücklich den Fall der Verweigerung der notwendigen und zumutbaren Mitwirkung durch Parteien, welche ein Verfahren durch ihr Begehren eingeleitet haben. Gemäss Art. 13 Abs. 2 VwVG braucht die Behörde in einem solchen Fall auf deren Begehren nicht einzutreten. Von dieser Möglichkeit ist indes nur im Sinne einer «ultima ratio» Gebrauch zu machen (CHRISTOPH AUER/ MARKUS MÜLLER/ BENJAMIN SCHINDLER, VwVG-Komm, Zürich/St. Gallen 2008, N 23 zu Art. 13 VwVG; BVGer, Urteil C-5469/2010 vom 14. Juni 2011, E. 6.2 ff.). Diesbezüglich sind sowohl das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) wie auch der Grundsatz von Treu und Glauben zu beachten. Bevor die Behörde eine Nichteintretensentscheid fällt, hat sie die Parteien zu ermahnen und auf die Folgen der Pflichtversäumnis aufmerksam zu machen (AUER/ MÜLLER/ SCHINDLER, a.a.O., Art. 13 N 26; KRAUSKOPF/ EMMENEGGER, a.a.O., Art. 13 N 54).

Die bundesrechtliche Regelung lässt sich insbesondere auch unter Berücksichtigung der erwähnten verfahrensrechtlichen Garantien im konkreten Fall analog anwenden.

2.4 Gestützt auf diese Erwägungen ist festzuhalten, dass die Abschreibungsverfügung des Beschwerdegegners vom 29. Oktober 2014, welche elf Monate nach der letzten Aufforderung vom 25. November 2013 ergangen ist, gegen wesentliche Verfahrensgrundsätze verstösst. Es widerspricht dem allgemeinen Fairnessgebot sowie dem Grundsatz von Treu und Glauben (vgl. vorstehend II. Ziff. 1.2), wenn der Beschwerdegegner die Einbürgerungsgesuche der Beschwerdeführenden ab-

schreibt, ohne ihnen eine angemessene Nachfrist zu setzen und ohne allfällige rechtliche Konsequenzen im Falle der Missachtung der Mitwirkungspflichten anzu-drohen. Auch unter dem Gesichtspunkt des Verhältnismässigkeitsprinzips erscheint die Abschreibung des Einbürgerungsgesuchs als nicht gerechtfertigt, da es sehr wohl angebracht gewesen wäre, eine mildere Massnahme zu ergreifen. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen.

III.

(...)

Entscheid des Regierungsrates vom 28. April 2015

2. Öffentlichkeitsprinzip

2.1 § 6 Abs. 2 und § 15 Abs. 1 ÖffG, § 4 Abs. 2 der Verordnung über die Aktenführung

Regeste:

§ 15 Abs. 1 ÖffG – Das gemäss Öffentlichkeitsgesetz geltende Beschleunigungsgebot verlangt, dass eine Behörde möglichst rasch über das Zugangsgesuch befindet oder diejenigen Verfahrensschritte einleitet, die für einen Entscheid erforderlich sind. Eine Behörde entspricht dem Beschleunigungsgebot, wenn ein früherer Entscheid unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles vernünftigerweise nicht möglich war (Erw. 3.1 und 3.2).

§ 6 Abs. 1 ÖffG – Voraussetzung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten ist, dass das fragliche Dokument fertiggestellt wurde. Ein Sitzungsprotokoll liegt erst mit dessen Genehmigung in seiner definitiven Fassung vor und gilt erst dann als fertiggestellt (Erw. 3.3).

§ 4 Abs. 2 der Verordnung über die Aktenführung – Wie Sitzungsprotokolle abzufassen sind, wird nicht durch das Öffentlichkeitsgesetz bestimmt. Wo keine bestimmte Art der Protokollierung vorgeschrieben ist, können die Behörden die Art der Protokollierung frei wählen, solange die Vorgaben von § 4 Abs. 2 der Verordnung über die Aktenführung eingehalten sind (Erw. 4).

Aus dem Sachverhalt:

A. X. reichte am 12. Juni 2014 mittels des auf der Website des Kantons Zug aufgeschalteten Online-Formulars ein Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss den Bestimmungen des Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 20. Februar 2014 (Öffentlichkeitsgesetz [ÖffG]; BGS 158.1) ein und verlangte Einsicht in das Beschlussprotokoll der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 12. Mai 2014. Mit Schreiben vom 1. Juli 2014 teilte die Direktion des Innern (nachfolgend: DI) X. mit, dass sein Gesuch den Teil des amtlichen

Dokuments, in welchen er Einsicht verlange, nicht hinreichend genau beschreibe. Sie ersuchte ihn daher um Bezeichnung des konkreten Geschäfts, in welches er Einsicht nehmen möchte. X. verlangte in einer E-Mail vom 8. Juli 2014 an die DI Einsicht in das gesamte Protokoll, wobei er eine Einschränkung zu den schutzwürdigen Teilen des Protokolls und die Anonymisierung von Personendaten Dritter aber akzeptieren würde. Mit Schreiben vom 18. Juli 2014 teilte die DI X. mit, dass das fragliche Protokoll erst als Entwurf bestehe und daher noch kein amtliches Dokument im Sinne von § 6 Abs. 2 Bst. b ÖffG darstelle. Das definitive Protokoll werde voraussichtlich erst am 11. September 2014 verabschiedet. Sie kündigte an, ihm einen definitiven Entscheid zusammen mit dem entsprechenden Protokollauszug mittels einer anfechtbaren Verfügung zuzustellen, sobald das Protokoll von der kantonalen Denkmalkommission gutgeheissen worden sei. Am 22. September 2014 erliess die DI eine Verfügung und hiess das Zugangsgesuch von X. teilweise gut. Sie stellte ihm eine Kopie des Beschlussprotokolls der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 12. Mai 2014 zu, wobei die Traktanden 4, 5, 6 und 8 ganz oder teilweise eingeschwärzt wurden. Die Einschwärzungen wurden damit begründet, dass diese Geschäfte Teil eines laufenden Regierungsratsgeschäfts oder Rechtsmittelverfahrens seien oder Personalgeschäfte enthalten würden, welche aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes nicht eröffnet werden könnten.

B. Mit Eingabe vom 12. Oktober 2014 erhob X. (nachfolgend: Beschwerdeführer) beim Regierungsrat des Kantons Zug (...) eine Aufsichtsbeschwerde gegen die DI (...). Der Beschwerdeführer stellte die Anträge, die DI sei anzuhalten, das Verfahren über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung einzuhalten, insbesondere seien die Entscheide wie im Gesetz vorgesehen möglichst rasch zu fällen und nicht unnötig zu verzögern. Protokolle sollten zudem die wesentlichen Punkte des Sitzungsverlaufes enthalten, so dass die Entscheidungsfindung für die Beschlüsse sowohl aus politisch-demokratischer wie auch aus historischer Sicht nachvollziehbar bleibe. Zur Begründung brachte er vor, die DI habe den Entscheid über sein Zugangsgesuch bewusst verzögert, um vor den Wahlen vom 5. Oktober 2014 keine Diskussion über die von der kantonalen Denkmalkommission aufgezeigten Probleme aufkommen zu lassen. Zudem sei die Art der Protokollführung im Hinblick auf die Einführung des Öffentlichkeitsgesetzes in unzulässiger Weise geändert worden, um wichtige Informationen zu unterschlagen, welche das Zustandekommen eines Entscheides oder den Verlauf einer Diskussion aufzeigen würden.

Aus den Erwägungen:

3. Die ersten beiden Rügen des Beschwerdeführers betreffen die Dauer des Verfahrens nach der Einreichung seines Zugangsgesuchs bei der DI bis zu deren Entscheid.

3.1 Das Öffentlichkeitsgesetz gewährt jeder Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente

zu erhalten, soweit nicht die im Gesetz vorgesehenen Einschränkungsgründe einem Zugang entgegenstehen. Gemäss § 15 Abs. 1 ÖffG hat die Behörde, die für die Beurteilung des Zugangsgesuchs zuständig ist, möglichst rasch zu entscheiden. Im Gegensatz zum Bund, welcher in Art. 12 Abs.1 und 2 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) vorschreibt, dass seine Behörden – ausser bei umfangreichen, komplexen oder schwer beschaffbaren Dokumenten – so rasch wie möglich, aber auf jeden Fall innert 20 Tagen zu entscheiden haben, verzichtet der Kanton Zug auf eine solche Frist. Es gelten daher die gleichen Regeln wie im Verwaltungsverfahren nach den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 26. Februar 2013 zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung; Vorlage Nr. 2226.1 – Laufnummer 14262; S. 27). Die Behörde hat daher beförderlich und ohne Verzug über das Gesuch zu entscheiden.

3.2 Der Beschwerdeführer moniert, die DI habe erst drei Wochen nach Eingang seines Zugangsgesuches verlangt, dass dieses begründet und präzisiert werde. Es sei zu vermuten, dass sie die Behandlung des Zugangsgesuchs und die Veröffentlichung von Informationen habe verzögern wollen, weil an der Sitzung vom 12. Mai 2014 kritische Fragen zur Führung, Struktur und Personalfuktuation im Amt für Denkmalpflege und Archäologie gestellt worden seien. Der Beschwerdeführer stellte sein Zugangsgesuch am Donnerstag, 12. Juni 2014, 11.44 Uhr, mittels des auf der Website des Kantons Zug aufgeschalteten Online-Formulars. Die DI reagierte am Montag, 1. Juli 2014, mit einem Schreiben mit der Bitte um Präzisierung seines Zugangsgesuchs. Nach dem Eingang des Zugangsgesuches vergingen mithin 19 Tage, davon 12 Arbeitstage bis zur ersten Antwort der DI. Für die Effektivität des Öffentlichkeitsprinzips ist es wesentlich, dass die angesprochene Behörde die Behandlungsdauer des Zugangsgesuchs so kurz wie möglich hält (ISABELLE HÄNER, in: Handkommentar zum Öffentlichkeitsgesetz, 2008, N. 11 zu Art. 12 BGÖ). Das in § 15 Abs. 1 ÖffG verankerte Beschleunigungsverbot verlangt daher, dass eine Behörde möglichst rasch über das Zugangsgesuch befindet oder diejenigen Verfahrensschritte einleitet, die für einen Entscheid erforderlich sind. Eine Behörde entspricht dem Beschleunigungsgebot, wenn ein früherer Entscheid unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles vernünftigerweise nicht möglich war (KASPAR PLÜSS, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N. 19 zu § 4a VRG). Die DI erklärte in ihrer Stellungnahme vom 26. Januar 2015 nicht, weshalb 19 Tage vergingen, bis sie weitere Verfahrensschritte einleitete. Zwar lag der Entwurf des Protokolls überhaupt erst am 17. Juli 2014 vor, doch hätte die DI den Beschwerdeführer ohne Weiteres bereits innert weniger Tage nach Eingang seines Zugangsgesuchs darauf aufmerksam machen können, dass das fragliche Protokoll entweder noch gar nicht vorliegt oder eine inhaltliche Präzisierung seines Zugangsgesuchs erforderlich sei. Es sind vorliegend keine Gründe ersichtlich, weshalb dieser Schritt erst 19 Tage nach Eingang des Zugangsgesuchs erfolgt ist. Es lagen keine Umstände, insbesondere keine komplizierte Sach- oder Rechtslage vor, welche vertiefte

Abklärungen erforderlich gemacht und eine entsprechende zeitliche Verzögerung gerechtfertigt hätten. Der Beschwerdeführer macht daher zu Recht geltend, dass die DI ihre in § 15 Abs. 1 ÖffG statuierte Pflicht zur raschen Anhandnahme des Zugangsgesuchs verletzt hat. Im vorliegenden Fall hätte ein verfahrensleitender Schritt wie das Schreiben der DI vom 1. Juli 2014 ohne Weiteres innert fünf Arbeitstagen erfolgen können. Freilich ist anzumerken, dass dieses Versäumnis keine Auswirkungen auf den Zeitpunkt der Gewährung des Zugangs zum fraglichen Protokoll hatte, wie unter Erwägung 3.3 sogleich aufzuzeigen ist. Unbegründet sind zudem die Mutmassungen des Beschwerdeführers, wonach die DI die Behandlung des Zugangsgesuchs bewusst verzögert habe, um kritische Fragen zu vermeiden. Das Protokoll lag nämlich erst am 17. Juli 2014 im Entwurf vor, was auch der Beschwerdeführer dem ihm mit Verfügung der DI vom 22. September 2014 zugestellten Dokument entnehmen konnte.

3.3 Der Beschwerdeführer moniert weiter, die DI habe das Beschleunigungsgebot gemäss § 15 Abs. 1 ÖffG verletzt, weil sie ihm das Protokoll der Sitzung vom 12. Mai 2014 erst am 22. September 2014 und damit mehr als vier Monate nach der fraglichen Sitzung zugestellt habe. Möglicherweise sei wegen seines Zugangsgesuchs die Redaktion und die Genehmigung des Protokolls hinausgezögert worden mit dem Ziel, vor den Wahlen keine Diskussion über die darin aufgezeigten Probleme aufkommen zu lassen. Das Öffentlichkeitsgesetz gewährt jeder Person das Recht auf Einsicht in amtliche Dokumente. Voraussetzung dieses Zugangsrechts ist indes, dass das fragliche Dokument fertig gestellt wurde (§ 6 Abs. 2 Bst. b ÖffG). Dies ist der Fall, wenn das fragliche Dokument in seiner definitiven Fassung vorliegt, also keinen Änderungen oder Korrekturen mehr zugänglich ist. In noch nicht fertig gestellte Dokumente wie Entwürfe, provisorische Fassungen eines Berichts, Projektskizzen, Notizen aus einer Sitzung, informellen Arbeitsnotizen oder Vorentwürfen eines Texts kann hingegen keine Einsicht verlangt werden (Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 26. Februar 2013 zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, a.a.O., S. 16; vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 6.4.1 mit Hinweisen; BVGE 2011/53 E. 8 ff. S. 1054 ff.). Das vorliegend zu beurteilende Protokoll der Sitzung vom 12. Mai 2014 wurde am 17. Juli 2014 vom Protokollführer verfasst. Hierbei handelte es sich indes erst um einen Entwurf, folglich noch nicht um ein fertig gestelltes Dokument. Änderungen oder Korrekturen konnten von den Sitzungsteilnehmern immer noch angebracht werden. Erst mit dessen Genehmigung anlässlich der Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 11. September 2014 wurde die definitive Fassung des Protokolls erstellt. Somit lag erst am 11. September 2014 ein amtliches Dokument im Sinne von § 6 Abs. 1 ÖffG vor (vgl. Empfehlung des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten vom 10. Juni 2014 in Sachen X gegen Rat der Eidgenössischen Technischen Hochschulen, Ziff. II.B.24). Die DI hat dem Beschwerdeführer das teilweise eingeschwärzte Protokoll mit Verfügung vom 22. September 2014 und damit innert elf Tagen, davon sieben Arbeitstage,

eröffnet. Diese Frist ist angemessen, wenn berücksichtigt wird, dass das Protokoll noch teilweise eingeschwärzt und eine entsprechende Verfügung erstellt werden musste. Ein Verstoß gegen § 15 Abs. 1 ÖffG liegt daher nicht vor. Unbegründet sind in diesem Zusammenhang die Mutmassungen des Beschwerdeführers, die DI bzw. die an der Sitzung vom 12. Mai 2014 teilnehmenden Vertreter der DI und Mitglieder der kantonalen Denkmalkommission hätten die Genehmigung des Protokolls bewusst verzögert. Die DI hat ihm vielmehr bereits mit Schreiben vom 18. Juli 2014 mitgeteilt, dass das Protokoll voraussichtlich erst an der Sitzung vom 11. September 2014 genehmigt werde. Das Öffentlichkeitsgesetz gewährt einer Person zwar das Recht auf Einsicht in bestehende amtliche Dokumente. Daraus kann jedoch nicht die Pflicht für eine Behörde abgeleitet werden, noch unfertige Dokumente möglichst rasch fertig zu stellen, damit die Einsicht gewährt werden kann. Das Vorgehen der DI ist daher nicht zu beanstanden.

4. Schliesslich rügt der Beschwerdeführer, die DI und auch anderen Behörden hätten nach dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes die Art und Weise ihrer Protokollführung bewusst geändert. So würden wichtige Informationen unterschlagen, welche das Zustandekommen eines Entscheides oder den Verlauf einer Diskussion aufzeigen. Die DI wies diese Vorwürfe in ihrer Stellungnahme vom 26. Januar 2015 als unwahr zurück. Das Öffentlichkeitsgesetz regelt den Anspruch von Privaten auf Einsicht in bestehende amtliche Dokumente. Es enthält indes keine Vorschriften, wie amtliche Dokumente zu verfassen sind. Massgeblich für diese Frage ist die Verordnung über die Aktenführung vom 20. März 2012 (BGS 152.42). Gemäss § 1 Abs. 1 dieser Verordnung umfasst die Aktenführung die flächendeckende, ordnungsgemässe und systematische Aufzeichnung von Geschäftsvorgängen. § 4 Abs. 2 der Verordnung bestimmt als Anforderungen an die Aktenführung, dass die anfallenden Unterlagen authentisch die Urheberschaft und den Zeitpunkt der Erstellung belegen (Authentizität), den Inhalt glaubwürdig, vollständig und genau wiedergeben (Zuverlässigkeit), langfristig unversehrt bleiben und gegen unbefugte Änderungen geschützt sind (Integrität) sowie wieder aufgefunden, dargestellt und im Kontakt verstanden werden können (Benutzbarkeit). Bei der Redaktion von Protokollen von Sitzungen stehen einer Behörde verschiedene Möglichkeiten offen, um diesen Vorschriften gerecht zu werden. Sie kann die Diskussion ihrer Teilnehmer und die Beschlussfassung wörtlich aufzeichnen (Wortprotokoll), die wesentlichen Äusserungen nur abgekürzt und sinngemäss wiedergeben (Votenprotokoll) oder ganz darauf verzichten, den Inhalt der Diskussion festzuhalten und sich darauf beschränken, lediglich die gefassten Beschlüsse zu protokollieren (Beschlussprotokoll). Spezifische Protokollierungsvorschriften bestehen nur für einige wenige kantonale Behörden, etwa für den Kantonsrat (§ 12 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 28. August 2014 [GO KR; BGS 141.1] und den Regierungsrat (§ 6 Abs. 2 GO RR). Die Protokollierung der Sitzungen der kantonalen Direktionen und ihrer Ämter und Kommissionen wird hingegen nicht spezialgesetzlich geregelt. Sie sind daher frei, eine der drei genannten Protokollierungsarten oder allenfalls

auch eine von ihnen selbst bestimmte Unterart für die Aufzeichnung des Inhalts ihrer Sitzungen zu wählen. Das vom Zugangsgesuch des Beschwerdeführers betroffene Beschlussprotokoll der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 12. Mai 2014 stellt beispielsweise ein ausführliches Beschlussprotokoll dar und enthält sämtliche notwendigen Angaben, um die Voraussetzungen von § 4 Abs. 2 der Verordnung über die Aktenführung zu erfüllen. Es gibt namentlich Auskunft über Ort, Zeitpunkt, Teilnehmer und Protokollführer der Sitzung sowie über die behandelten Traktanden und die allenfalls gefassten Beschlüsse. Die Vorbringen des Beschwerdeführers erweisen sich daher als unbegründet.

Beschluss des Regierungsrates vom 24. März 2015

2.2 § 7, § 12 Abs. 1, § 13 Abs. 1, § 15 Abs. 2, § 17 Abs. 1 ÖffG, § 22 Abs. 1 VRG

Regeste:

§ 7 ÖffG – Einsicht in amtliche Dokumente kann nur in der Masse verlangt werden, als sie tatsächlich bestehen. Das Öffentlichkeitsgesetz bestimmt nicht, wie Sitzungsprotokolle abzufassen sind, und gibt der gesuchstellenden Person keinen Anspruch auf Überprüfung, ob das Sitzungsprotokoll dem tatsächlichen Inhalt der Sitzung entspricht (Erw. I.4).

§ 13 Abs. 1 ÖffG – Das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten ist an die Behörde zu richten, die das Dokument erstellt oder von Dritten, die dem Öffentlichkeitsgesetz nicht unterstehen, als Hauptadressatin erhalten hat. Diese Behörde ist auch für den Entscheid über das Zugangsgesuch zuständig (Erw. II.1).

§ 15 Abs. 2 ÖffG – Anforderungen an die Begründungsdichte, wenn die Behörde ein Zugangsgesuch mit einer Verfügung ganz oder teilweise abweist (Erw. II.2).

§ 9 Abs. 2 ÖffG – Ein Sitzungsprotokoll ist ein amtliches Dokument, dessen Traktanden mehrere Geschäfte betreffen können. Daher muss für jedes einzelne Traktandum bzw. Geschäft geprüft werden, ob der Zugang gewährt werden kann oder ob Einschränkungsründe vorliegen (Erw. II.3.1 und II.3.2).

§ 12 Abs. 1 ÖffG – Amtliche Dokumente dürfen erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage bilden, getroffen ist (Erw. II.3.4).

§ 17 Abs. 1 ÖffG und § 22 Abs. 1 VRG – Wird gegen eine Verfügung über ein Zugangsgesuch beim Regierungsrat Beschwerde erhoben, sind für dessen Behandlung Verfahrenskosten zu erheben. Nur das erstinstanzliche Zugangsverfahren ist in der Regel kostenlos (Erw. III.1).

Aus dem Sachverhalt:

X. reichte am 12. Juni 2014 mittels des auf der Website des Kantons Zug aufgeschalteten Online-Formulars ein Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss

den Bestimmungen des Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 20. Februar 2014 (Öffentlichkeitsgesetz [ÖffG]; BGS 158.1) ein und verlangte Einsicht in das Beschlussprotokoll der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 12. Mai 2014. (...) Am 22. September 2014 erliess die Direktion des Innern eine Verfügung und hiess das Zugangsgesuch von X. teilweise gut. Sie stellte ihm eine Kopie des Beschlussprotokolls der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 12. Mai 2014 zu, wobei die Traktanden 4, 5, 6 und 8 ganz oder teilweise eingeschwärzt wurden. Die Einschwärzungen wurden damit begründet, dass diese Traktanden Teil eines laufenden Regierungsratsgeschäfts oder Rechtsmittelverfahrens seien oder Personalgeschäfte enthalten würden, welche aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes nicht eröffnet werden könnten. Mit Eingabe vom 12. Oktober 2014 reichte X. (nachfolgend: Beschwerdeführer) beim Regierungsrat des Kantons Zug eine Verwaltungsbeschwerde gegen die Verfügung der DI vom 22. September 2014 ein (...).

Aus den Erwägungen:

I.

(...)

4. Im Beschwerdeantrag Ziffer 4 verlangt der Beschwerdeführer, es sei zu prüfen, ob das Protokoll der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 12. Mai 2014 dem tatsächlichen Inhalt der Sitzung entspricht und ob die geltenden Richtlinien zur Protokollierung und Archivierung eingehalten wurden. Anfechtungsobjekt im vorliegenden Beschwerdeverfahren ist die Verfügung der DI vom 22. September 2014 über das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers. Das Anfechtungsobjekt bildet den Rahmen, der den möglichen Umfang des Streitgegenstands begrenzt. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann nur sein, was Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war oder hätte sein sollen. Gegenstände, über welche die Vorinstanz nicht entschieden hat und über welche sie nicht entscheiden musste, können nicht Gegenstand des Beschwerdeverfahrens sein (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-602/2009 vom 17. September 2009 E. 2.2). Gegenstand der vorliegend angefochtenen Verfügung ist der Anspruch des Beschwerdeführers auf Einsicht in das gewünschte amtliche Dokument nach den Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes. Nur in diesem Ausmass wurde über das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers entschieden. Nicht Inhalt der angefochtenen Verfügung und ganz allgemein nicht Gegenstand des Öffentlichkeitsgesetzes ist die Frage, wie Behörden Protokolle abzufassen haben. Das Öffentlichkeitsgesetz gewährt Privatpersonen einzig das Recht auf Einsicht in amtliche Dokumente, schreibt den Behörden indes nicht vor, wie diese zu verfassen sind, und gibt Privaten auch nicht das Recht auf Überprüfung, ob der Inhalt des amtlichen Dokuments vollständig ist und den Tatsachen entspricht. Einsicht in amtliche Dokumente kann folglich nur in dem Masse

verlangt werden, als sie tatsächlich bestehen. Der Beschwerdeführer versucht mit seinem Beschwerdeantrag Ziffer 4, den Streitgegenstand über das Anfechtungsobjekt hinaus zu erweitern, was prozessual unzulässig ist (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, N. 688; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-602/2009 vom 17. September 2009 E. 2.2). Auf diesen Antrag ist daher mangels Anfechtungsobjekts nicht einzutreten. (...)

II.

1. Die angefochtene Verfügung vom 22. September 2014, mit welcher über das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers entschieden wurde, wurde von der DI erlassen. Der Beschwerdeführer spricht ihr dieses Recht ab und macht geltend, als betroffene Behörde sei sie befangen. Eine neutrale Stelle, die kein Interesse an der Unterdrückung von Informationen habe, hätte den Entscheid fällen müssen. (...)

Die Zuständigkeitsordnung zur Beurteilung von Zugangsgesuchen ist im Öffentlichkeitsgesetz abschliessend geregelt. Gemäss § 13 Abs. 1 ÖffG ist das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten an die Behörde zu richten, die das Dokument erstellt oder von Dritten, die diesem Gesetz nicht unterstehen, als Hauptadressatin erhalten hat. Dieser Behörde obliegt auch der Entscheid über die Gewährung, Einschränkung oder Verweigerung des Zugangs (§ 15 Abs. 1 ÖffG). Der Gesetzgeber hat diese Entscheidkompetenz bewusst der Behörde übertragen, die Verfasserin des betroffenen amtlichen Dokuments ist, da diese am besten dazu in der Lage ist zu beurteilen, in welchem Ausmasse dem Zugangsgesuch entsprochen werden kann (vgl. auch ISABELLE HÄNER, in: Handkommentar zum Öffentlichkeitsgesetz, 2008, N. 16 zu Art. 10 BGÖ). (...)

2. Der Beschwerdeführer macht weiter eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend. Er moniert, in der angefochtenen Verfügung werde nicht angegeben, welcher der darin genannten Einschränkungsgründe auf die einzelnen eingeschwärzten Teile des Protokolls entfalle. Um eine Beschwerde begründen zu können, sei dies jedoch unerlässlich. Die Begründung für die Einschränkung des Zugangs müsse für die einzelnen Traktanden spezifiziert werden und könne nicht pauschal für ein ganzes Dokument erfolgen.

2.1 Gemäss § 20 Abs. 1 VRG ist der Entscheid einer Behörde in der Regel schriftlich zu begründen. Diese Begründungspflicht ist Ausfluss des verfassungsmässigen Anspruchs einer Partei auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]). Die Begründungspflicht soll verhindern, dass sich die Behörde von unsachlichen Motiven leiten lässt, und der betroffenen Partei ermöglichen, den Entscheid gegebenenfalls sachgerecht anzufechten. Dies ist nur möglich, wenn sowohl die Partei als auch die Rechtsmittelinstanz

sich ein Bild über die Tragweite des Entscheids machen können. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Dies bedeutet indessen nicht, dass sie sich ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 133 I 270 E. 3.1 S. 277; 135 III 513 E. 3.6.5 S. 520; 134 I 83 E. 4.1 S. 88). An die Begründungspflicht sind höhere Anforderungen zu stellen, wenn ein Entscheid schwer in die Rechtsstellung einer Partei eingreift, wenn eine komplexe Sach- und Rechtslage vorliegt oder wenn der Behörde ein weiter Ermessensspielraum zusteht (HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, N. 1707; RHI-NOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 2. Aufl. 2010, N. 347). Bei schematischen Rechtsanwendungsakten wie Massenverfügungen im Steuerrecht werden geringere Anforderungen an die Begründungsdichte gestellt. Hier kann bereits ein Hinweis auf die angewendete Norm oder eine formelhafte Begründung hinreichend sein (KASPAR PLÜSS, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N. 26 zu § 10 VRG / ZH).

2.2 Die DI liess dem Beschwerdeführer mit Verfügung vom 22. September 2014 eine Kopie des Beschlussprotokolls der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 12. Mai 2014 zukommen und schwärzte die Traktanden 4, 5, 6 sowie 8 ganz oder teilweise. In der Verfügung führte sie zur Begründung der Einschränkung des Zugangs aus, das amtliche Dokument bilde in einigen Bereichen Teil eines laufenden Regierungsratsgeschäfts, enthalte in einem anderen Bereich Personalgeschäfte, die aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes nicht eröffnet werden könnten, und ein letzter Teil betreffe ein hängiges Rechtsmittelverfahren. Als mit den politischen Gegebenheiten des Kantons Zug vertrauter Medienschaffender konnte der Beschwerdeführer anhand dieser Begründung und mittels Durchlesen des ihm zugestellten Dokuments ohne Schwierigkeiten erkennen, dass der Einschränkungsground des noch nicht abgeschlossenen Verfahrens (§ 12 Abs. 1 ÖffG) sich auf die bloss teilweise eingeschwärzten Traktanden 4 (Motion betreffend Denkmalpflege) und 8 (Kommunikation: was kann man verbessern) bezieht. Zu den beiden anderen Traktanden konnte er dem eingeschwärzten Protokoll nichts entnehmen, doch gab ihm die Begründung der DI den ungefähren Gegenstand der eingeschwärzten Passagen und die Verweigerungsgründe bekannt. Mit diesen Ausführungen war der Beschwerdeführer in der Lage, die Gründe, welche zur teilweisen Abweisung seines Zugangsgesuchs geführt haben, nachzuvollziehen und gegebenenfalls eine Verwaltungsbeschwerde zu erheben und ordnungsgemäss zu begründen. Es liegt in der Natur der Sache, dass eine Behörde nicht immer im Detail angeben kann, weshalb einem Zugangsgesuch nach den Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes ganz oder teilweise nicht entsprochen werden kann. Durch eine zu detaillierte Begründung würde sie oftmals den Inhalt des betroffenen amtlichen Dokuments preis-

geben. In solchen Fällen ist es daher ausreichend, dass die Behörde die Gründe für die Einschränkung des Zugangs lediglich in groben Zügen wiedergibt. Die Begründungsdichte hat allerdings auch dann so hoch zu sein, dass die gesuchstellende Person den Entscheid der Behörde sowie die Ausübung ihres Ermessens nachvollziehen und im Beschwerdeverfahren anfechten kann. Gerade wenn zwischen dem Interesse der gesuchstellenden Person am Zugang zum amtlichen Dokument und entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Geheimhaltungsinteressen abgewogen werden muss, müssen sich die Feststellung, Gewichtung und Abwägung der Interessen klar aus der Begründung ergeben (ISABELLE HÄNER, a.a.O., N. 8 zu Art. 15 BGÖ). Diese Anforderungen an die Begründungsdichte werden im vorliegenden Fall durch die Verfügung der DI vom 22. September 2014 erfüllt. Die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs erweist sich daher als unbegründet.

3. Zu prüfen ist im Folgenden, ob die DI den Zugang zu den Traktanden 4, 5, 6 und 8 des Beschlussprotokolls der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 12. Mai 2014 zu Recht durch Einschwärmungen eingeschränkt hat.

3.1 Das Öffentlichkeitsgesetz gewährt jeder Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten, soweit nicht die im Gesetz vorgesehenen Einschränkungsgründe einem Zugang entgegenstehen. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann namentlich eingeschränkt, aufgeschoben, mit Auflagen versehen oder verweigert werden, soweit überwiegende öffentliche oder private Interessen im Sinne von § 10 oder § 11 ÖffG entgegenstehen (§ 9 Abs. 1 ÖffG). Einschränkungen des Zugangs beziehen sich nur auf den schutzwürdigen Teil eines Dokuments und sind nur so lange möglich, als das überwiegende Interesse an der Geheimhaltung besteht (§ 9 Abs. 2 ÖffG). In jedem Fall dürfen amtliche Dokumente aber erst dann zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage bilden, getroffen ist (§ 12 Abs. 1 ÖffG). Auch bleiben spezialgesetzliche Regelungen für den Zugang zu bestimmten Informationen und amtlichen Dokumenten vorbehalten (§ 5 ÖffG).

3.2 Das in § 7 ÖffG statuierte Zugangsrecht bezieht sich auf amtliche Dokumente im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes. Als solches gilt gemäss § 6 Abs. 1 ÖffG jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist, sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie übermittelt worden ist, und welche die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft. In der Mehrzahl der Fälle betrifft ein amtliches Dokument ein einzelnes Geschäft einer Behörde, beispielsweise Berichte, Stellungnahmen, Gutachten, Statistiken etc. Auch Protokolle von Sitzungen einer Behörde fallen unter die Definition des amtlichen Dokuments im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes. Indes weist ein Sitzungsprotokoll eine Doppelnatur auf. Einerseits stellt ein Protokoll ein genau bezeichnetes amtliches Dokument

dar, andererseits betrifft es meist eine Mehrzahl von Geschäften, nämlich sämtliche an der protokollierten Sitzung behandelten Traktanden. Es ist folglich ein Dokument, das oftmals nicht einem bestimmten Geschäft zugeordnet werden kann, sondern Entscheide zu mehreren Geschäften enthält. Dieser Doppelnatur muss unter dem Aspekt des Öffentlichkeitsgesetzes Rechnung getragen werden. Verlangt eine Person Einsicht in das gesamte Protokoll oder wesentliche Teile davon, könnte eine unzulässige «Fishing Expedition» vorliegen. Daher muss für jedes einzelne Traktandum bzw. Geschäft geprüft werden, ob der Zugang gewährt werden kann oder ob Einschränkungsgründe vorliegen. Diese Prüfung hat die DI in ihrer angefochtenen Verfügung vom 22. September 2014 vorgenommen und den Zugang zu einigen Traktanden des Protokolls der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 12. Mai 2014 eingeschränkt.

3.3 Traktandum 4 des Beschlussprotokolls der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 12. Mai 2014 betrifft die Besprechung der Motion der Kantonsräte Thimeo Hächler, Daniel Abt und Manuel Brandenburg betreffend Neuorganisation der Denkmalpflege im Kanton Zug vom 13. Januar 2014 (Vorlage Nr. 2342.1 – Laufnummer 14549) und deren Auswirkungen. Diese Motion ist im Kantonsrat hängig und provisorisch für die Sitzung vom 30. April 2015 zur Behandlung traktandiert. Dieses Traktandum wurde mit Ausnahme des Titels und der ersten drei Sätze eingeschwärzt. Der Beschwerdeführer rügt, mit der Begründung eines hängigen politischen Vorstosses könnten nicht weite Teile des Protokolls eingeschwärzt werden. Andernfalls würde eine vernünftige Einsicht in jegliche Behördentätigkeit verunmöglicht. Diese Argumentation geht fehl. Gemäss § 12 Abs. 1 ÖffG dürfen amtliche Dokument erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage bilden, getroffen ist. Diese Bestimmung dient dem Schutz der freien Meinungsbildung der betroffenen Behörde. Sie soll vor äusserem Druck, den die sofortige Gewährung des Zugangs zu Dokumenten verursachen könnte, geschützt werden (MAHON/GONIN, in: Handkommentar zum Öffentlichkeitsgesetz, 2008, N. 26 zu Art. 8 BGÖ). Eine Ausnahme zu diesem Einschränkungsgrund ist nicht gegeben. Der Zugang zum betroffenen amtlichen Dokument kann daher in jedem Fall verweigert bzw. aufgeschoben werden, bis der politische oder administrative Entscheid in der Sache getroffen wurde. Da der Kantonsrat bislang noch nicht über die Erheblicherklärung der vorgenannten Motion befunden hat, liegt noch kein abschliessender Entscheid in diesem Geschäft vor. Die Einschränkung des Zugangs zu diesem Traktandum erfolgte daher zu Recht.

3.4 Traktandum 5 des Beschlussprotokolls der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 12. Mai 2014 betrifft Personalfluktuationen im Amt für Denkmalpflege und Archäologie. Die DI lehnte den Zugang zu diesem Traktandum in ihrer Verfügung vom 22. September 2014 aus Persönlichkeitsschutzgründen ab. § 9 Abs. 1 i.V.m. § 11 ÖffG erlaubt die Einschränkung des Zugangs, wenn überwiegende private Interessen, zu welchen auch der Schutz der Privatsphäre

gehört, es verlangen. Im Protokoll werden indes keine Personen namentlich genannt und es ist nicht nachvollziehbar, inwiefern der blosser Hinweis, dass Mitarbeitende gekündigt haben, ihre privaten Interessen verletzen könnte. Personalfluktuationen sind bei Arbeitnehmern und Arbeitgebern ein übliches Geschehen. Es liegen daher keine schützenswerten privaten Interessen vor, welche eine Einschränkung des Zugangs gerechtfertigt hätten. In ihrer Stellungnahme vom 26. Januar 2015 begründete die DI die Einschränkung abweichend, dass damals noch vakante Stellen zu besetzen gewesen seien und somit ein laufendes Geschäft vorgelegen habe. Diese Stellen seien mittlerweile besetzt, weshalb nunmehr der Zugang zu Traktandum 5 gewährt werden könne. Gemäss § 12 Abs. 1 ÖffG dürfen amtliche Dokumente erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage bilden, getroffen ist. Die Neubesetzung von Stellen im Amt für Denkmalpflege und Archäologie gilt als laufendes Geschäft im Sinne von § 12 Abs. 1 ÖffG (vgl. MAHON/GONIN, a.a.O., N. 29 zu Art. 8 BGÖ; Bundesamt für Justiz, Öffentlichkeitsgesetz: Leitfaden Gesuchsbeurteilung und Checkliste, S. 9). Die Ausführungen in Traktandum 5 des Protokolls betreffen unter anderem die Anforderungen an die Bewerbenden für die aufgrund der Personalfluktuations neu zu besetzenden Stellen und die diesen Anforderungen zugrundeliegenden Bedürfnisse des Amtes für Denkmalpflege und Archäologie. Sie stehen damit in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Auswahl der Bewerbenden und dem Anstellungsentscheid (vgl. MAHON/GONIN, a.a.O., N. 30 zu Art. 8 BGÖ; Bundesamt für Justiz, Öffentlichkeitsgesetz: Leitfaden Gesuchsbeurteilung und Checkliste, S. 9). Die DI durfte daher den Zugang zu den Informationen zur Neubesetzung von Stellen im Amt für Denkmalpflege und Archäologie ablehnen, um die freie Willensbildung des Amtes beim Entscheid über die Auswahl der neuen Mitarbeitenden zu gewährleisten. Wie die DI allerdings einräumt, ist die Besetzung der Stellen mittlerweile erfolgt und damit der administrative Entscheid über dieses Geschäft getroffen. Somit liegt zum jetzigen Zeitpunkt eine veränderte Sachlage vor. Gemäss § 47 Abs. 2 VRG sind die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Zeitpunkt des Beschwerdeentscheides massgebend, soweit sich aus der Natur der Streitsache nichts anderes ergibt. Da zum jetzigen Zeitpunkt kein Einschränkungsgrund im Sinne von § 12 Abs. 1 ÖffG mehr vorliegt, ist dem Beschwerdeführer vollumfänglich Zugang zu Traktandum 5 des Protokolls zu gewähren. Die Beschwerde ist in diesem Punkt mithin gutzuheissen.

3.5 (...)

3.6 Traktandum 8 des Beschlussprotokolls der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 12. Mai 2014 betrifft schliesslich das Thema «Kommunikation: was kann man verbessern». Dieses Traktandum umfasst fünf Absätze. Die DI hat dem Beschwerdeführer in ihrer Verfügung vom 22. September 2014 den Zugang zum Titel sowie zu den Absätzen drei bis fünf gewährt, die ersten beiden Absätze hingegen eingeschwärzt. Zur Begründung brachte sie vor, es seien ver-

schiedene Themenbereiche im Sinne eines Meinungsaustausches gestreift worden, was naturgemäss lediglich vorbereitenden Charakter habe. Ein neues Kommunikationskonzept sei noch nicht umgesetzt worden. Die Analyse der ersten beiden Absätze von Traktandum 8 des Protokolls stützt die Ausführungen der DI. Beide Absätze enthalten Ausführungen zu Optimierungsmöglichkeiten bei der Kommunikation, welche im Rahmen eines neuen Kommunikationskonzepts umgesetzt werden sollen. Da es sich um Vorbereitungsarbeiten in einem frühen Stadium handelt, liegt ein laufendes Verfahren bzw. offenes Geschäft im Sinne von § 12 Abs. 1 ÖffG vor (vgl. Erwägungen 3.3 und 3.5). Die DI hat dem Beschwerdeführer daher zu Recht den Zugang zu diesen Teilen des Protokolls verwehrt.

III.

1. Im Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat trägt grundsätzlich die unterliegende Partei die Verfahrenskosten (§ 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). Hat im Beschwerdeverfahren keine Partei ganz obsiegt, sind die Kosten in dem Verhältnis zu teilen, in welchem die Parteien unterlegen sind (§ 23 Abs. 2 VRG). Unterliegende Partei ist beim vorliegenden Ausgang des Verfahrens zu wesentlichen Teilen der Beschwerdeführer. Er obsiegt lediglich in einem Punkt, unterliegt hingegen in allen anderen. Die Verfahrenskosten sind somit ihm zu wesentlichen Teilen aufzuerlegen und lediglich in einem geringen Umfange auf die Staatskasse zu nehmen (§ 24 Abs. 1 VRG; vgl. MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 1997, N. 9 zu Art. 108 VRPG/BE). Entgegen den Vorbringen des Beschwerdeführers stellt die Bestimmung von Art. 17 Abs. 1 ÖffG, wonach das Zugangsverfahren in der Regel kostenlos ist, keinen Grund für den Verzicht auf die Erhebung von Verfahrenskosten im Beschwerdeverfahren dar. Diese Regelung beschränkt sich allein auf das erstinstanzliche Verfahren vor der Behörde, die das betroffene amtliche Dokument erstellt und über das Zugangsgesuch zu befinden hat. Für das Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat gilt hingegen der in § 22 Abs. 1 VRG statuierte Grundsatz, dass Behörden für ihre Amtshandlungen Gebühren zu erheben haben. (...)

Beschluss des Regierungsrats vom 24. März 2015

3. Politische Rechte, Wahlen und Abstimmungen

3.1 Art. 77 Abs. 1 BPR und Art. 82 lit. c BGG

Regeste:

Art. 77 Abs. 1 BPR und Art. 82 lit. c BGG – Nach Art. 77 Abs. 1 BPR kann bei der Kantonsregierung Beschwerde geführt werden wegen Verletzung des Stimmrechts (Stimmrechtsbeschwerde), wegen Unregelmässigkeiten bei Abstimmungen (Abstimmungsbeschwerde) und wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung der Nationalratswahlen (Wahlbeschwerde) (Erw. 1). Die sich auf eidgenössische Abstimmungsvorlagen beziehende bundesgerichtliche Rechtsprechung, wonach eine Kantonsregierung nicht über einen gesamtschweizerischen Sachverhalt entscheiden kann, hat auch bei eidgenössischen Wahlen zu gelten. Der Regierungsrat tritt folglich auf eine solche Beschwerde nicht ein (Erw. 5).

Aus dem Sachverhalt:

Die Staatskanzlei schrieb im Amtsblatt vom 29. Mai 2015 die Nationalratswahl vom 18. Oktober 2015 aus. In der Ausschreibung war unter anderem festgehalten, dass drei Nationalratsmitglieder zu wählen seien, der Kanton Zug einen Wahlkreis bilde und die Wahl im Proporzverfahren stattfinde. Daraufhin erhob X. «Wahlbeschwerde gegen die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates». X. verlangte, die Ausschreibung sei dahingehend zu korrigieren, dass die Nationalratswahl nach dem Verfahren des Doppelproporzes erfolge. Eventualiter sei festzustellen, dass die Ausschreibung im Punkt der Sitzverteilung rechtswidrig sei. X. begründete diese Anträge mit der Verletzung des Stimmrechts. Namentlich sei der Grundsatz der Erfolgswertgleichheit verletzt, wonach alle Stimmen möglichst in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und möglichst alle Stimmen bei der Mandatsverteilung zu berücksichtigen seien. Das Bundesgericht habe sich mehrfach auf kantonaler Ebene zur Erfolgswertgleichheit bei unterschiedlich grossen Wahlkreisen geäussert und ein maximales Quorum von etwa 10 Prozent anerkannt. Diese Grenze müsse auch bei den Nationalratswahlen, bei denen die Kantone die Wahlkreise bilden, gelten. Das natürliche Quorum von 25 Prozent im Kanton Zug liege derart weit vom als zulässig erkannten Höchstquorum entfernt, dass selbst der Föderalismus als wichtiger Grund dies nicht zu rechtfertigen vermöge. Mit Entscheid vom 9. Juni 2015 trat der Regierungsrat auf die Beschwerde nicht ein.

Aus den Erwägungen:

1. Nach Art. 77 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR; SR 161.1) kann bei der Kantonsregierung Beschwerde geführt werden wegen Verletzung des Stimmrechts (Stimmrechtsbeschwerde), wegen Unregelmäs-

sigkeiten bei Abstimmungen (Abstimmungsbeschwerde) und wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung der Nationalratswahlen (Wahlbeschwerde). Im vorliegenden Fall macht der Beschwerdeführer «Verletzungen des Stimmrechts» (Art. 77 Abs. 1 lit. a BPR) im Zusammenhang mit den Nationalratswahlen geltend. (...)

2. (...)

3. (...)

4. (...) Der Beschwerdeführer verlangt formell eine Korrektur der Wahlausschreibung mit dem inhaltlichen Hintergrund, dass er das für den Nationalrat geltende Wahlverfahren als rechtswidrig erachtet. (...) Das Sitzzuteilungsverfahren bei der Nationalratswahl soll generell auf seine Konformität mit dem übergeordneten Recht überprüft werden. (...)

5. (...) In BGE 137 II 179 hält das Bundesgericht fest, dass es nach Art. 82 lit. c des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) u.a. Beschwerden betreffend Volksabstimmungen beurteile. Nach der gesetzlichen Regelung werde es dabei allerdings nicht als erste Instanz tätig (...) Die Zuständigkeit der Kantonsregierungen als erste Beschwerdeinstanzen sei für Beanstandungen von kommunalen oder regionalen Sachverhalten sachgerecht (...) Aus der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) in Verbindung mit der verfassungsrechtlichen Garantie der politischen Rechte (Art. 34 BV) ergebe es sich, dass eine gerichtliche Überprüfung auch dann erfolgen müsse, wenn Unregelmässigkeiten infrage stünden, welche nicht auf das Gebiet eines Kantons beschränkt seien (Erw. 1.2.1 und 1.2.2 unter Bezugnahme auf BGE 136 II 140, Erw. 2.5.2).

Dies ändere jedoch nichts daran, dass nach dem klaren Wortlaut von Art. 77 BPR alle die Verletzung des Stimmrechts betreffenden Beschwerden bei der Kantonsregierung zu erheben (...) seien (...) Das Bundesgericht überprüfe in der Folge auf Beschwerde hin die Entscheide der Kantonsregierungen (Art. 80 Abs. 1 BPR i.V.m. Art. 88 Abs. 1 lit. b BGG). Dieser Rechtsmittelzug gelte auch, soweit die angerufene Kantonsregierung für die Behandlung der vorgebrachten Belange nicht zuständig sei. Eine direkte Beschwerde an das Bundesgericht falle mit Blick auf Art. 77 BPR (...) ausser Betracht. In einer gegen den Entscheid der Kantonsregierung gerichteten Beschwerde könnten dem Bundesgericht dann aber auch Fragen unterbreitet werden, welche die Kantonsregierung mangels Zuständigkeit nicht behandeln konnte, sofern sie auf kantonaler Ebene bereits aufgeworfen worden seien. Insoweit habe die Kantonsregierung einen formellen Nichteintretensentscheid zu fällen (...) Nachdem der Entscheid der Kantonsregierung ergangen sei, könne sich der Rechtsuchende an das Bundesgericht wenden. Dabei könne er das Nichtein-

treten und den materiellen Gehalt des Kantonsregierungsentscheids mit Beschwerde anfechten (Art. 80 Abs. 3 BPR) (...)

Die zitierte Rechtsprechung erging zwar im Zusammenhang mit eidgenössischen Abstimmungen. Das Bundesgericht bezieht sich aber einleitend namentlich auf Art. 82 lit. c BGG, welcher die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen sowie die Volkswahlen und -abstimmungen betrifft. (...) der Zuger Regierungsrat [müsste] bei einem Eintreten auf die Beschwerde über die behauptete Rechtswidrigkeit des Sitzzuteilungsverfahrens bei eidgenössischen Wahlen befinden. In Analogie zur zitierten Rechtsprechung kann ein solcher Entscheid nicht durch eine Kantonsregierung ergehen. Folglich tritt der Zuger Regierungsrat (...) weder auf den Hauptpunkt noch auf das Eventualbegehren ein.

6. (...)

Regierungsrat, 9. Juni 2015, Rechtsprechung bestätigt durch Regierungsrat, 9. Oktober 2015

4. Verfahrensrecht, Begründungspflicht der Behörden

4.1 § 30 Abs. 2 des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes; Art. 29 Abs. 2 BV

Regeste:

§ 30 Abs. 2 des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes – Begriff der Rechtsverletzung (Erw. I/4 und 5). Art. 29 Abs. 2 BV – Der aus Art. 29 Abs. 2 BV fließende Anspruch der Parteien auf rechtliches Gehör umfasst u.a. das Recht der Betroffenen, sich vor Erlass eines Entscheides zur Sache selbst zu den für die Entscheidung wesentlichen Argumenten und Verfahrensschritten Stellung nehmen zu dürfen. Die nachträgliche Gewährung des rechtlichen Gehörs ist nicht statthaft (Erw. Ziff. II). – Anforderungen an die Begründung von Entscheiden in Bürgerrechtssachen (Erw. Ziff. III).

Aus dem Sachverhalt:

A. Am 12. März 2013 reichten X und Y beim Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst des Kantons Zug ein Gesuch um die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung für sich sowie die gemeinsamen Kinder Y (geb. 1996) und Z (geb. 2000) ein. Mit Schreiben vom 27. Mai 2013 hielt der Gemeinderat A fest, es sei «nichts Negatives» über die Gesuchstellenden bekannt, und er habe gegen deren allfällige Einbürgerung nichts einzuwenden. Die Direktion des Innern überwies das Gesuch am 4. Juni 2013 zur Prüfung an den Bürgerrat A.

B. Per 22. August 2013 lud der Bürgerrat A die Gesuchstellenden zu einem persön-

lichen Gespräch ein. Gemäss dem entsprechenden Protokoll entschied der Bürgerrat A noch gleichentags Folgendes:

- «1. Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen stellt der Bürgerrat fest, dass die Bewerber die Voraussetzungen für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts noch nicht erfüllen. Der Bürgerrat ist bereit, zum Einbürgerungsgesuch von W, X, Y und Z zu einem späteren Zeitpunkt (in ca. 2 Jahren) erneut Stellung zu nehmen.
2. Es werden Kosten in der Höhe des bereits geleisteten Kostenvorschusses von CHF 1'650 erhoben.
3. Gegen diesen Beschluss kann innert 20 Tagen nach der Mitteilung beim Regierungsrat des Kantons Zug schriftlich Verwaltungsbeschwerde erhoben werden.
4. Sollte eine Verwaltungsbeschwerde erhoben werden, so wird die Bürgergemeinde A weitere Kosten von CHF 750 erheben.
(...)»

C. Am 24. Februar 2014 stellte der Bürgerrat A den Gesuchstellenden den begründeten Entscheid zu. In materieller Hinsicht wurde darin im Wesentlichen Folgendes erwogen:

«(...) Gestützt auf die erhaltenen Unterlagen und nach einem persönlichen Gespräch mit W, X, Y und Z anlässlich der Bürgerratssitzung vom 22. August 2013 hat der Bürgerrat festgestellt, dass die Eltern W und X nicht über genügend Deutschkenntnisse zur Verständigung mit Behörden und Mitbürgern verfügen und sich in der deutschen Sprache nicht ausreichend ausdrücken können. Beide haben auch ungenügende Kenntnisse über wichtige Schweizer Themen. Es fehlt das Interesse an schweizerischen Sitten und Gebräuchen. Der Bürgerrat erachtet daher die Integration der Familie in der Schweiz als ungenügend, weil der Bezug zur Schweizer Bevölkerung und den hiesigen Gepflogenheiten und ausreichende Kenntnisse der Deutschen Sprache fehlen.»

D. Am 11. März 2014 erhoben W, X, Y und Z beim Regierungsrat des Kantons Zug je Verwaltungsbeschwerde.

Aus den Erwägungen:

I.

1. Gemäss § 30 Abs. 1 des Gesetzes betreffend Erwerb und Verlust des Gemeinde- und des Kantonsbürgerrechts vom 3. September 1992 (kantonales Bürgerrechtsgesetz; kant. BüG; BGS 121.3) können Entscheide des Bürgerrates nach Massgabe des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz; VRG; BGS 162.1) angefochten werden. Beim Beschluss des Beschwerdegegners handelt es sich um einen Entscheid einer unteren Verwal-

tungsbehörde im Sinne von § 40 Abs. 1 VRG, der beim Regierungsrat angefochten werden kann.

2. Nach § 41 Abs. 1 VRG ist zur Erhebung der Verwaltungsbeschwerde berechtigt, wer durch den Entscheid in seiner Rechtsstellung betroffen ist. Zur Beschwerde legitimiert ist somit, wer durch den Entscheid in höherem Masse als ein beliebiger Dritter oder die Allgemeinheit berührt wird und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführenden sind durch den angefochtenen Beschluss direkt und unmittelbar in ihren Interessen betroffen. Entsprechend sind sie zur Beschwerdeerhebung legitimiert.

3. Die Beschwerden sind fristgerecht (§ 43 Abs. 1 VRG) und auch formgerecht (§ 44 VRG) eingereicht worden. Somit kann darauf eingetreten werden.

4. In Bezug auf die Beschwerdegründe fällt in Betracht, dass § 30 Abs. 2 kant. BÜG als *lex specialis* der Regelung von §§ 39 und 42 Abs. 1 VRG vorgeht. Entsprechend kann vor dem Regierungsrat in der vorliegenden Sache nur wegen Rechtsverletzung Beschwerde geführt werden. Dabei entscheidet der Regierungsrat kassatorisch, d.h. er kann den angefochtenen Entscheid des Beschwerdegegners aufheben, aber er kann nicht an dessen Stelle entscheiden.

5. Eine Rechtsverletzung liegt vor, wenn die verfügende Behörde ihren Entscheid auf keinen oder einen ungültigen Rechtssatz stützt, unrichtiges Recht anwendet oder zwar das richtige und gültige Recht anwendet, aber falsch, sei es durch unrichtige rechtliche Beurteilung einer Tatsache, sei es durch unrichtige Auslegung der anzuwendenden Vorschrift (vgl. ALFRED KÖLZ/JÜRG BOSSHART/MARTIN RÖHL, VRG, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Auflage, Zürich 1999, § 50 N. 2). Ermessensüberschreitung, Ermessensunterschreitung und Ermessensmissbrauch gelten ebenfalls als Rechtsverletzung (ALFRED KÖLZ/JÜRG BOSSHART/MARTIN RÖHL, a.a.O., § 50 N. 70–80). Eine weitere Rechtsverletzung ist die Nichtbeachtung von Verfahrensvorschriften. Die Behörde, die Ermessensentscheidungen vornimmt, ist ebenso an die Verfahrensvorschriften gebunden, wie die Behörde, die unmittelbar Gesetze anzuwenden hat (THOMAS FLEINER-GERSTER, Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, 2. Auflage, Zürich, 1980, § 16 N. 68).

II.

1. Die Beschwerdeführenden machen in formeller Hinsicht geltend, die mündliche Verlautbarung des Beschwerdegegners vom 22. August 2013 sei kein Entscheid, sondern eine Absichtserklärung gewesen. Ein Entscheid hätte nämlich schriftlich eröffnet werden müssen, was am 22. August 2013 nicht der Fall gewesen sei. Ob

der Beschwerdegegner von den Beschwerdeführenden nach dem 22. August 2013 noch eine Stellungnahme erwartet habe, könnten sie nicht beurteilen.

2. Der aus Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bundesverfassung; BV; SR 101) fliessende Anspruch der Parteien auf rechtliches Gehör umfasst u.a. das Recht der Betroffenen, sich vor Erlass eines Entscheides zur Sache selbst zu den für die Entscheidung wesentlichen Argumenten und Verfahrensschritten Stellung nehmen zu dürfen (so z. B. BGE 122 II 274 ff.).

3. Aufgrund der schriftlichen Ausfertigung des angefochtenen Entscheides und der in der Stellungnahme vom 25. August 2014 (Ziff. 5) gemachten Äusserung des Beschwerdegegners, dass den Beschwerdeführenden die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entscheid eingeräumt worden sei, ist darauf abzustellen, dass dieser seinen Entscheid am 22. August 2013 gefällt hat. Zwar will der Beschwerdegegner den Beschwerdeführenden hernach noch das rechtliche Gehör gewährt und bis zum 24. Februar 2014 auf deren Stellungnahme gewartet haben. Das liesse – für sich allein genommen – allenfalls darauf schliessen, dass der Beschwerdegegner am 22. August 2013 noch gar keinen Entscheid gefällt hat, sondern diesen erst später fällen wollte. Es ist aber nicht aktenkundig und wird vom Beschwerdegegner auch nicht behauptet, dass er nach dem 22. August 2013 einen entsprechenden Entscheid gefällt hat. Hat der Beschwerdegegner aber den definitiven Entscheid schon am 22. August 2013 gefällt und den Beschwerdeführenden erst nach dem Entscheid umfassend das rechtliche Gehör gewährt, so liegt eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör, ein offenkundiger Verfahrensmangel vor. Da der Regierungsrat nicht reformatorisch entscheiden darf, kann diese Rechtsverletzung nur die Aufhebung des Beschlusses des Beschwerdegegners vom 22. August 2013 zur Folge haben.

4. Mit den Beschwerdeführenden ist zudem festzuhalten, dass die auf keiner Rechtsgrundlage beruhende Auferlegung einer Gebühr für den Fall des Ergreifens eines Rechtsmittels (vgl. Dispositiv Ziffer 4 des angefochtenen Entscheids) eine weitere Rechtsverletzung ist, die zur Kassation des Entscheides und damit zur Gutheissung der Beschwerden führen muss. Die nachstehenden Erwägungen erfolgen entsprechend lediglich der Vollständigkeit halber.

III.

1. In der Sache machen die Beschwerdeführenden geltend, Y wohne seit 1987 in der Schweiz, Z seit 1992. Sie beide könnten sich problemlos verständigen, seien arbeitstätig, am Wohnort integriert, mit den hiesigen Lebensgewohnheiten vertraut, lebten in geordneten persönlichen und finanziellen Verhältnissen. Beide Kinder seien in der Schweiz geboren worden, würden über ausreichende Deutsch- und Schweizerdeutsch-Kenntnisse verfügen und seien mit den hiesigen Gepflogenheiten vol-

lkommen vertraut. Z mache zurzeit eine Lehre im kaufmännischen Fach, Y besuche die Sekundarschule in A (...) Der Beschwerdegegner lässt diese Darstellung unter Hinweis auf den angefochtenen Entscheid bestreiten.

2. Bei der ordentlichen Einbürgerung wird das Schweizer Bürgerrecht mit der Einbürgerung in einem Kanton und einer Gemeinde erworben (Art. 12 des Bundesgesetzes vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts [eidgenössisches Bürgerrechtsgesetz; eidg. BüG] SR 141.0). Sie ist aber nur gültig, wenn eine entsprechende Bewilligung des zuständigen Bundesamtes vorliegt (Art. 12 Abs. 2 eidg. BüG).

Die Bewerberin oder der Bewerber muss gemäss Art. 14 eidg. BüG zur Einbürgerung geeignet sein, d.h. insbesondere in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert (lit. a) sowie mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut sein (lit. b), die schweizerische Rechtsordnung beachten (lit. c) und weder die innere noch die äussere Sicherheit gefährden (lit. d).

3. Gemäss § 5 Abs. 1 kant. BüG darf das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht nur Bewerberinnen und Bewerbern erteilt werden, die aufgrund ihrer persönlichen Verhältnisse hierzu geeignet sind. § 5 Abs. 2 kant. BüG zählt verschiedene Kriterien auf, anhand derer die Eignung überprüft werden kann. Insbesondere ist zu prüfen, ob die Bewerberin bzw. der Bewerber mit den schweizerischen, kantonalen und örtlichen Lebensgewohnheiten vertraut ist, die mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten kennt und beachten will, genügende Sprachkenntnisse zur Verständigung mit Behörden und Mitbürgerinnen resp. Mitbürgern besitzt sowie geordnete persönliche, familiäre und finanzielle Verhältnisse nachweisen kann. Diese Aufzählung ist – wie sich aus der Formulierung von § 5 Abs. 2 kant. BüG ergibt – nicht abschliessend.

4. Das kantonale Bürgerrechtsgesetz gewährt Ausländerinnen und Ausländern keinen Anspruch auf Einbürgerung. Insofern verfügen die Bürgergemeinden über einen weiten Ermessensspielraum. Das bedeutet aber nicht, dass sie in ihrem Entscheid völlig frei sind. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind u.a. diejenigen Gemeinwesen, welche staatliche Aufgaben wahrnehmen, gemäss Art 35 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bundesverfassung; BV; SR 101) an die Grundrechte gebunden und haben zu ihrer Verwirklichung beizutragen (BGE 135 I 265, E. 4.2). Sie haben ihr Ermessen pflichtgemäss auszuüben. Die gesuchstellenden Personen können sich auf die verfassungsmässigen und gesetzlichen Garantien berufen, dass die Behörden bei ihrem Entscheid die allgemeinen Rechts- und Verfahrensgrundsätze befolgen. So haben sie insbesondere das Willkürverbot sowie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten und sie müssen sich von sachlichen Motiven leiten lassen. Die Betroffenen haben Anspruch auf die Gewährung des rechtlichen Gehörs und – bei Ablehnung ihres Gesuches – auf eine rechtsgenügende Begründung (Art. 15b eidg. BüG; BGE 135 I 265, E. 4.3; GVP 2008, S. 104).

5. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich vorab aus Art. 29 Abs. 2 BV. Im Einzelfall ist vor dem Hintergrund der konkreten Verhältnisse zu prüfen, ob die vorgebrachte Begründung den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV genügt (vgl. BGE 132 I 196 ff.). Die Begründungspflicht soll verhindern, dass sich eine Behörde von unsachlichen Erwägungen leiten lässt (BGE 129 I 232, E. 3.3).

Dem Minimalanspruch auf eine hinreichende Begründung nach Art. 29 Abs. 2 BV ist Genüge getan, wenn die Betroffenen durch die Begründung in die Lage versetzt werden, die Tragweite der Entscheidung zu beurteilen und sie in voller Kenntnis der Umstände an eine höhere Instanz weiterzuziehen. Die Behörde ist indessen nicht verpflichtet, zu sämtlichen Vorbringen einer Partei Stellung zu nehmen. Es genügt, wenn ersichtlich ist, von welchen Überlegungen sich die Behörde leiten liess. Je weiter eine Norm den Entscheidungsspielraum der Behörde definiert und je komplexer das Sach- oder Rechtsgebiet ist, desto höher sind die Anforderungen an die Begründung der Entscheidung der Behörde (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 1706 ff.). Aufgrund der eingeschränkten Kognition des Regierungsrates bei Beschwerdefällen betreffend Einbürgerungen (vgl. § 30 Abs. 2 kant. BÜG) ist der Ermessensspielraum des Beschwerdegegners bei Beschlüssen über Einbürgerungen gross. Entsprechend sind die Anforderungen an die Begründung von negativen Einbürgerungsentscheidungen strenger zu beurteilen. Die Begründung soll aufzeigen, von welchen massgeblichen Tatsachen und Rechtsnormen sich die entscheidende Behörde hat leiten lassen (KÖLZ/BOSSHARD/RÖHL, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Auflage, Zürich 1999, § 10 N. 37). Die Verletzung des Anspruchs auf eine Begründung führt unabhängig vom Nachweis eines materiellen Interesses der Beschwerdeführenden zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids (BGE 116 V 182 E. 1b). Der Anspruch auf rechtsgenügende Begründung negativer Einbürgerungsentscheide ergibt sich auch aus Art. 15b Abs. 1 eidg. BÜG. Danach ist die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches zu begründen (vgl. dazu Niccolò RASELLI, Die Einbürgerung zwischen Politik und Justiz – unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBI 11/2011 S. 589 ff.).

6. Z war zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuches älter als 16 Jahre und hat das Gesuch – wie auch ihre Mutter – selbst mitunterzeichnet. § 7 Abs. 1 kant. BÜG lautet wie folgt: «Die unmündigen Kinder des Bewerbers werden in der Regel in die Einbürgerung einbezogen, Kinder über 16 Jahre jedoch nur, wenn sie schriftlich zustimmen.» Gemäss Art. 34 Abs. 2 eidg. BÜG haben über 16 Jahre alte Bewerber zudem ihren eigenen Willen auf Erwerb des Schweizer Bürgerrechts schriftlich zu erklären.

Z ist in der Schweiz geboren und hat in A die Grundschule sowie die Sekundarschule besucht. Seit August 2012 absolviert sie eine drei Jahre dauernde Lehre als Kauffrau (...). Z versteht und schreibt Hochdeutsch und spricht akzentfrei schweizerdeutsch.

Die Erwägungen im Entscheid des Beschwerdegegners vom 22. August 2013 setzen sich mit diesen Gegebenheiten in keiner Weise auseinander. Namentlich wird mit keinem Wort begründet, weshalb Z die Voraussetzungen von § 5 kant. BÜG nicht erfüllen soll. Somit liegt eine Verletzung des verfassungsmässigen Anspruchs auf eine nachvollziehbare Begründung vor, die – wie bereits erwähnt – unabhängig vom Nachweis eines materiellen Interesses zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids führt (BGE 116 V 182, E. 1b).

7. In Bezug auf W, X und Y gilt das Analoge. Im Polizeibericht vom 29. April 2013 wird Folgendes aufgeführt: «Die Bewerberfamilie geniesst in der Wohngemeinde einen ungetrübten Leumund. Sie wird als gut integriert und mit den hiesigen Sitten und Gebräuchen vertraut beschrieben. Der nachbarschaftliche Kontakt wird gepflegt.» Weshalb diese Feststellungen nicht zutreffen sollen, wird im angefochtenen Entscheid mit keinem Wort begründet. Aufgrund der Entscheidungsbegründung lässt sich auch nicht feststellen, ob und inwiefern der Beschwerdegegner die massgeblichen Kriterien von § 5 kant. BÜG bei den beschwerdeführenden Personen je einzelnen und konkret geprüft hat. Der angefochtene Entscheid genügt den aus Art. 29 Abs. 2 BV fließenden Anforderungen an eine rechtsgenügende Begründung auch insoweit nicht und verletzt überdies Art. 15b Abs. 1 eidg. BÜG. Einer vertieften Begründung hätte der angefochtene Entscheid umso mehr bedurft, als der Gemeinderat A mit Schreiben vom 27. Mai 2013 ausdrücklich festgehalten hatte, es sei «nichts Negatives» über die Beschwerdeführenden bekannt, und er habe gegen deren allfällige Einbürgerung nichts einzuwenden.

8. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Entscheid des Bürgerrates A vom 22. August 2013 in Gutheissung der Beschwerden aufzuheben und an den Bürgerrat A zur Neubeurteilung zurückzuweisen ist.

IV.

1. Nach § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG trägt die unterliegende Partei die Kosten im Beschwerdeverfahren vor den Verwaltungsbehörden. Den Gemeinwesen sowie deren Behörden werden unter anderem dann Kosten auferlegt, wenn sie zum Verfahren durch einen groben Verfahrensmangel oder durch eine offenbare Rechtsverletzung Anlass gegeben haben (§ 24 Abs. 2 VRG).

Im vorliegenden Fall ist die Bürgergemeinde A im Wesentlichen unterlegen. Deren Bürgerrat hat den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt (vgl. die Erwägungen unter II. Ziff. 3 sowie III. Ziff. 6 und 7). Die Verletzung des rechtlichen Gehörs stellt gemäss ständiger Praxis des Regierungsrates (vgl. GVP 2007, S. 299; RRB vom 31. August 1999) einen groben Verfahrensfehler dar. Als Veranlasserin des vorliegenden Verfahrens hat die Bürgergemeinde A entsprechend nach § 24 Abs. 2 Ziff. 2 VRG diese Kosten zu tragen. Dasselbe Resultat ergibt sich im Übrigen auch aus

dem verfassungsrechtlichen Veranlassungsprinzip bei der Kostenverteilung (statt vieler: GVP 1991/92, S. 210, mit weiteren Hinweisen). Ein Betrag von 800 Franken erscheint dabei angemessen.

Entscheid des Regierungsrates des Kantons Zug vom 31. März 2015

5. Zivilrechtlicher Wohnsitz

5.1 Art. 23 Abs. 1 ZGB

Regeste:

Art. 23 Abs. 1 ZGB – Das Rechtsinstitut der Beiladung ist im Kanton Zug zwar nicht gesetzlich geregelt, in der Praxis aber anerkannt (vgl. GVP 2005, S. 94 ff.). Die Beiladung dient der Verhinderung einander widersprechender Entscheide, der Prozessökonomie, der Wahrung des rechtlichen Gehörs und der prozessualen Waffengleichheit. Die Beiladung erfolgt von Amtes wegen oder auf Antrag einer Verfahrenspartei. Die respektive der Beigeladene erhält durch aktive Beteiligung am Verfahren volle Parteistellung, während sie respektive er bei einem Verzicht auf die aktive Beteiligung die Anfechtung des Entscheids verwirkt und diesen gegen sich gelten lassen muss (Erw. 1). Wer seinen Lebensmittelpunkt in ein Altersheim ausserhalb seiner bisherigen Wohnsitzgemeinde verlegt, weil es in einem Altersheim seiner bisherigen Wohnsitzgemeinde keine freien Plätze gibt, begründet einen neuen zivilrechtlichen Wohnsitz (Erw. 2, 3, 4). Der zivilrechtliche Wohnsitz einer Person bestimmt sich ausschliesslich nach den Art. 23 ff. ZGB. Die Versorgungsplanung Langzeitpflege 2016 bis 2020 des Kantons Zug hat auf den Wohnsitzbegriff nach ZGB keinen Einfluss (Erw. 3).

Aus dem Sachverhalt:

A. Nach einem Spitalaufenthalt vom (...) Juli 2014 bis (...) August 2014 überwies das Kantonsspital E.X. zur Erholung ins Altersheim C in B. Ende August 2014 entschied sich E.X. definitiv, im Altersheim C. in B. zu bleiben und nicht mehr in ihre Wohnung in A. zurückzukehren.

B. Der Gemeinderat A. beschloss an der Sitzung vom 16. Dezember 2014, dass E.X. rückwirkend per 31. August 2014 bei der Einwohnerkontrolle A. nach B. abgemeldet werde. Ihre Ausweisschriften seien unter Angabe des Grundes der Einwohnerkontrolle B. zuzustellen. Zur Begründung machte der Gemeinderat A. zusammengefasst geltend, E.X. sei seit dem Jahre 1958 in der Gemeinde A. angemeldet. Mit Nachricht vom 4. September 2014 habe die Einwohnerkontrolle B. die Einwohnerkontrolle A. informiert, dass E.X. ins Altersheim C. in B. gezogen sei. Die Letztere sei gleichzeitig gebeten worden, einen Heimatausweis auszustellen, damit die Einwohnerkontrolle B. den Wochenaufenthalt registrieren könne. Das Altersheim habe E.X. in den

Pflegegrad «BESA-Stufe 1» eingestuft. Bei der BESA-Stufe 1 handle es sich um eine ergänzende Hilfestellung. Die betroffene Person nehme gelegentlich geringe Pflege- und Betreuungsleistungen in Anspruch. So könne davon ausgegangen werden, dass der Eintritt ins Altersheim aus freien Stücken erfolgt sei. E.X. habe bis zu diesem Zeitpunkt alleine in einer Wohnung in A. gelebt, welche sie mit dem Eintritt ins Altersheim aufgegeben habe. Dies begründe einen neuen melderechtlichen Wohnsitz, weshalb die Ausstellung des Heimatausweises verweigert und E.X. zur Abmeldung aufgefordert worden sei. In der Folge seien sie bzw. ihre Angehörigen mehrmals ersucht worden, die Abmeldung in A. vorzunehmen, welche bis heute nicht erfolgt sei.

C. Mit Schreiben vom 4. Januar 2015 erhob E.X.(nachfolgend «Beschwerdeführerin») beim Regierungsrat des Kantons Zug Verwaltungsbeschwerde gegen den Beschluss des Gemeinderates A. Sie beantragte sinngemäss die Aufhebung desselben bzw. dass sie nicht nach B. abgemeldet werde. Zur Begründung machte sie im Wesentlichen geltend, dass sie seit sechzig Jahren in A. lebe, wo auch viele ihrer Verwandten lebten. Ihre Tochter habe anfangs 2014 versucht, sie im Altersheim D. in A. anzumelden, wo leider kein Platz frei gewesen sei. Nach einem Spitalaufenthalt im August 2014 sei sie zur Erholung ins Altersheim C. in B. gegangen. Da sich ihre Genesung nur teilweise wieder eingestellt habe, habe sie sich entschlossen, dort zu bleiben. Sie wünsche, dass ihre Schriften in A. bleiben. Als Adresse könne man die Adresse ihrer in A. wohnhaften Tochter verwenden.

D. Mit Schreiben vom 5. Februar 2015 wurden die Gemeinden A. und B. von der instruierenden Direktion aufgefordert, bezüglich einer allfälligen Beiladung der Gemeinde B. Stellung zu beziehen.

E. Mit Schreiben vom 19. Februar 2015 beantragte der Gemeinderat B., die Beschwerde gutzuheissen. Zur Begründung machte er zusammengefasst geltend, die Beschwerdeführerin lebe seit sechzig Jahren in der Gemeinde A., wo sie auch ihr soziales Umfeld aufgebaut habe. Es wäre eine emotionale Belastung für sie, wenn man sie zwingen würde, den zivilrechtlichen Wohnsitz nach B. zu verlegen. Mit der Anmeldereservierung im Altersheim D. in A. anfangs 2014 habe sie ihrem Wunsch, in A. zu bleiben, klar Ausdruck verliehen. Dies sei aus Platzgründen leider nicht möglich gewesen und die Beschwerdeführerin sei so gezwungen gewesen, eine andere Institution für ihren Erholungsaufenthalt zu suchen. Zur Frage der Beiladung der Gemeinde B. äusserte sich der Gemeinderat von B. nicht explizit; aus seiner Stellungnahme kann jedoch implizit auf Zustimmung geschlossen werden.

F. Mit Beschwerdeantwort vom 27. Februar 2015 beantragt der Gemeinderat A. (nachfolgend «Beschwerdegegner»), die Beschwerde abzuweisen und die Gemeinde B. dem Verfahren nicht beizuladen. Zur Begründung machte er zusammengefasst geltend, von der Begründung eines neuen Wohnsitzes dürfe ausgegangen werden,

wenn urteilsfähige volljährige Personen freiwillig und selbstbestimmt sowie mit der Absicht, dort ihren Lebensabend zu verbringen, in ein Alters- und Pflegeheim eintreten würden. Als freiwillig und selbstbestimmt habe der Anstaltseintritt auch dann zu gelten, wenn er vom Zwang der Umstände (etwa Angewiesensein auf Betreuung, finanzielle Gründe) diktiert werde. Die Beschwerdeführerin habe sich freiwillig und selbstbestimmt zum Aufenthalt im Altersheim C. entschlossen und so ihren Lebensmittelpunkt nach B. verlegt, weshalb dort ein neuer melderechtlicher Wohnsitz begründet worden sei. Gründe, die Einwohnergemeinde B. notwendigerweise von Amtes wegen beizuladen, seien zudem nicht ersichtlich.

G. Mit Verfügung der instruierenden Direktion vom 7. April 2015 wurde die Einwohnergemeinde B. dem Verwaltungsbeschwerdeverfahren beigelegt.

H. Mit Schreiben vom 11. Mai 2015 und vom 3. Juni 2015 stellte der Gemeinderat B. (nachfolgend «Beigeladener») den Antrag, die Beschwerde gutzuheissen und den Beschwerdegegner anzuweisen, den Heimatausweis der Einwohnerkontrolle B. zuzustellen. Zur Begründung machte er u.a. geltend, der gesetzliche Wohnsitz beziehe sich nicht nur auf den Wohnort, sondern auch auf den Ort, welchen eine Person als Mittelpunkt oder Schwerpunkt ihrer Lebensbeziehungen habe. Es sei unbestritten, dass die Beschwerdeführerin vor der Aufnahme im Altersheim C. den zivilrechtlichen Wohnsitz in A. gehabt habe. Sie habe sich anfangs 2014 im Altersheim D. mit der festen Absicht angemeldet, dort zu wohnen und ihre Wohnung in A. aufzugeben. Im Altersheim C. habe sie zuerst einen Erholungsplatz gefunden, da in A. kein Platz vorhanden gewesen sei. Dies dürfe nicht als Ausdruck eines Abbruchs der Beziehungen zur Familie und zu ihrer Wohngemeinde gewertet werden. Vielmehr habe sie sich nur vorübergehend in B. respektive im Altersheim C. aufhalten wollen. Sämtliche sozialen Kontakte mit der Familie und den Bekannten befänden sich auch heute noch offenkundig in der Gemeinde A. Die Beschwerdeführerin habe sich somit nicht freiwillig und selbstbestimmt zu einem Aufenthalt im Altersheim in B. entschlossen.

Im Weiteren verwies der Beigeladene auf die kantonale Versorgungsplanung Langzeitpflege 2016 bis 2020. Es könne nicht angehen, dass jene Gemeinden, welche eine grosse Zahl von Pflegeplätzen hätten, all jenen Personen zivilrechtlichen Wohnsitz gewähren müssten, welche nur wegen mangelnder Kapazitäten an ihrem Wohnort in ein Heim in einer anderen Gemeinde gehen müssten. Dies würde dem Ansinnen des Kantons, wonach keine zusätzlichen Plätze mehr gebaut werden sollten, diametral entgegen laufen. Keine Gemeinde wäre unter diesen Umständen noch bereit, Personen einer anderen Gemeinde aufzunehmen, wenn sie für die ungedeckten Pflegekosten der Neuzugezogenen aufkommen müsste. In diesem Fall würden Pflegeplätze in einzelnen Heimen anderweitig besetzt werden, so dass die Versorgungsplanung Langzeitpflege 2016 bis 2020 lediglich Makulatur wäre.

I. Mit Schreiben vom 12. Mai 2015 und vom 7. Juli 2015 machte der Beschwerdegegner im Wesentlichen geltend, der melderechtliche Wohnsitz der Beschwerdeführerin befinde sich in B., da diese ihren Lebensmittelpunkt in das Alterszentrum in B. verlegt habe. Allein die Absicht, in einer Gemeinde wohnen bleiben zu wollen, genüge für die Geltendmachung des Lebensmittelpunkts nicht. Auch wenn die Verlegung des Wohnsitzes nach B. lediglich erfolgt sei, weil im Alterszentrum D. in A. kein freier Platz vorhanden war, sei die Begründung des neuen Wohnsitzes freiwillig und selbstbestimmt erfolgt. Entgegen der Auffassung der Einwohnergemeinde B. habe gemäss der Rechtsprechung der Anstaltseintritt auch dann als freiwillig und selbstbestimmt zu gelten, wenn er vom «Zwang der Umstände» diktiert werde. Gemäss § 7a Abs. 4 des Spitalgesetzes vom 29. Oktober 1998 (BGS 826.11) bilde der zivilrechtliche Wohnsitz bzw. bei der stationären Langzeitpflege der zivilrechtliche Wohnsitz der pflegebedürftigen Person im Zeitpunkt des Eintritts in die Pflegeinstitution den Anknüpfungstatbestand für die Kostenübernahmeverpflichtung der Gemeinde. Die von der Einwohnergemeinde B. wiederholt erwähnte Versorgungsplanung Langzeitpflege 2016 bis 2020 des Kantons Zug sei für dieses Verfahren unerheblich.

Aus den Erwägungen:

I. (...)

II.

1. Mit Verfügung vom 7. April 2015 wurde die Gemeinde B. beigeladen. Das Rechtsinstitut der Beiladung ist im Kanton Zug zwar nicht gesetzlich geregelt, in der Praxis aber anerkannt (vgl. GVP 2005, S. 94 ff.). Die Beiladung dient der Verhinderung einander widersprechender Entscheide, der Prozessökonomie, der Wahrung des rechtlichen Gehörs und der prozessualen Waffengleichheit. Die Beiladung erfolgt von Amtes wegen oder auf Antrag einer Verfahrenspartei. Die respektive der Beigeladene erhält durch aktive Beteiligung am Verfahren volle Parteistellung, während sie respektive er bei einem Verzicht auf die aktive Beteiligung die Anfechtung des Entscheids verwirkt und diesen gegen sich gelten lassen muss (Martin Bertschi in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich (VRG), 3. Auflage, Vorbemerkungen zu §§ 21-21a, N 24 f., 34).

1.1 Vorliegend macht der Beschwerdegegner geltend, der zivilrechtliche Wohnsitz der Beschwerdeführerin befinde sich in B. Der Beigeladene hingegen macht geltend, dass sich der zivilrechtliche Wohnsitz der Beschwerdeführerin in A. befinde.

1.2 Ohne die Beiladung der Gemeinde B. könnte diese im Falle der Abweisung der Beschwerde den Beschluss fassen, die Beschwerdeführerin habe Wohnsitz in A. und nicht in B. Die Entscheide der Beschwerdeinstanz und der Gemeinde B. würden sich

so widersprechen. Aus Gründen der Verfahrensökonomie ist es deshalb sinnvoll, die Gemeinde B. dem Verfahren beizuladen. So ist es ihr im vorliegenden Verfahren möglich, die Gründe aufzuzeigen, die gegen die Begründung eines Wohnsitzes der Beschwerdeführerin in B. sprechen.

2. Der zivilrechtliche Wohnsitz einer natürlichen Person befindet sich nach Art. 23 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) an dem Ort, wo sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält und den sie sich zum Mittelpunkt ihrer Lebensinteressen gemacht hat. Für die Begründung des Wohnsitzes müssen somit zwei Merkmale erfüllt sein: ein objektives äusseres, der Aufenthalt, sowie ein subjektives inneres, die Absicht dauernden Verbleibens. Nach der Rechtsprechung kommt es nicht auf den inneren Willen, sondern darauf an, auf welche Absicht die erkennbaren Umstände objektiv schliessen lassen (BGE 133 V 309 E. 3.1). Der einmal begründete Wohnsitz einer Person bleibt bestehen bis zum Erwerbe eines neuen Wohnsitzes (Art. 24 Abs. 1 ZGB).

Gemäss Art. 23 Abs. 1 zweiter Satzteil ZGB begründet der Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung oder die Unterbringung einer Person in einer Erziehungs- oder Pflegeeinrichtung, einem Spital oder einer Strafanstalt für sich allein keinen Wohnsitz. Die Bestimmung stellt die widerlegbare Vermutung auf, wonach ein solcher Aufenthalt nicht bedeutet, dass auch der Lebensmittelpunkt an den fraglichen Ort verlegt worden ist. Bei der Unterbringung in einer Anstalt, d.h. der Anstaltseinweisung durch Dritte, die nicht aus eigenem Willen erfolgt, wird man regelmässig eine Wohnsitznahme von vornherein ausschliessen müssen. Eine andere Sichtweise ist einzunehmen, wenn sich eine urteilsfähige mündige Person aus freien Stücken, d.h. freiwillig und selbstbestimmt zu einem Anstaltsaufenthalt unbeschränkter Dauer entschliesst und überdies die Anstalt sowie den Aufenthaltsort frei wählt. Sofern bei einem unter solchen Begleitumständen erfolgten Anstaltseintritt der Lebensmittelpunkt in die Anstalt verlegt wird, wird am Anstaltsort ein neuer Wohnsitz begründet. Als freiwillig und selbstbestimmt hat der Anstaltseintritt auch dann zu gelten, wenn er vom Zwang der Umstände (etwa Angewiesensein auf Betreuung, finanzielle Gründe) diktiert wird (BGE 133 V 309 E. 3.1).

Im Überweisungsrapport des (...) Kantonsspitals vom (...) August 2014 lassen sich keine Hinweise finden, dass die Beschwerdeführerin nicht urteilsfähig gewesen sein soll. Im Gegenteil. Es wird aufgezeigt, dass sich die Betreuung durch die Spitex vor Spitaleintritt auf einmal pro Woche für die Körperpflege und alle zwei Wochen für die Reinigung der Wohnung beschränkte. Bei Spitalaustritt wird vom (...) Kantonsspital klar vermerkt, dass die Beschwerdeführerin zeitlich, örtlich und autopsychisch orientiert sei.

Weiter beantwortete die Beschwerdeführerin die am 19. August 2015 gestellten Fragen zusammengefasst wie folgt:

- Sie habe per 31. Oktober 2014 ihre damalige Wohnung in A. aufgegeben.
- Sie wohne bis heute im Altersheim C. in B. und möchte dort bis an ihr Lebensende bleiben, da sie sich dort gut eingelebt habe.
- Sie habe bereits im Spital und danach im C. die verordneten Medikamente regelmässig und in der richtigen Dosierung bekommen und auch wieder ausgewogene Mahlzeiten zu sich genommen. Dadurch habe sich ihr geistiger Zustand verbessert, sodass sie die Tragweite ihres Wunsches – den sie im August 2014 geäussert hat – im Altersheim C. zu verbleiben, voll einschätzen konnte.
- Sie habe nicht mehr die Absicht ins Altersheim D. in A. zu wechseln, und sie sei auch nicht mehr auf der Warteliste des Altersheim D. in A.
- Sie nehme regelmässig an den verschiedenen Unterhaltungs- und Aktivierungsprogrammen teil. Oft nehme sie auch an den angebotenen Ausflügen teil, welche durch das Altersheim C. angeboten würden. Besonders möge sie die Jassabende und Stricknachmittage. Das Essen nehme sie mit den anderen Bewohnern im Speisesaal ein. Dadurch habe sie auch guten Kontakt zu den anderen Bewohnern.

Die Beschwerdeführerin selbst erklärt, sie habe Ende August 2014 entschieden, dass sie am liebsten im Altersheim C. in B. bleiben möchte. Sie hält sich somit in B. auf, womit das objektive äussere Merkmal erfüllt ist. Die Beschwerdeführerin erklärte, dass sie die Tragweite ihres Wunsches – im Altersheim C. in B. zu bleiben – voll abschätzen konnte. Es bestehen somit keine Gründe mehr, an der Urteilsfähigkeit der Beschwerdeführerin – im Zeitpunkt als sie ihren Wunsch geäussert hat im Altersheim C. zu bleiben – zu zweifeln, zumal im Bereich der Wohnsitzfrage keine strengen Anforderungen gestellt werden (BGE 137 III 593 E. 4.2). Durch die Teilnahme an den verschiedenen Unterhaltungs- und Aktivierungsprogrammen zeigt die Beschwerdeführerin auch, dass sie die Absicht hat, in B. zu bleiben. Sie hat somit auch die Absicht des dauernden Verbleibs in B. Keine Rolle spielt es dabei, dass die Beschwerdeführerin ursprünglich im Altersheim D. in A. einen Platz finden wollte, dort jedoch keinen Platz gefunden hat. Der Zwang der Umstände, dass es im Altersheim D. in A. keinen freien Platz mehr gab, steht der Begründung eines Wohnsitzes in B. nicht entgegen. Des Weiteren hat die Beschwerdeführerin auch nicht mehr die Absicht ins Altersheim D. in A. zu wechseln. Somit besteht die Absicht des dauernden Verbleibs der Beschwerdeführerin im Altersheim C. in B., in welchem sie seit August 2014 wohnt.

3. Der zivilrechtliche Wohnsitz einer Person bestimmt sich ausschliesslich nach den Art. 23 ff. ZGB. Die Versorgungsplanung Langzeitpflege 2016 bis 2020 des Kantons Zug hat auf den Wohnsitzbegriff nach ZGB keinen Einfluss. Aufgrund der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; SR 101) bleibt für den Kanton Zug kein Spielraum, einen eigenständigen Wohnsitzbegriff einzuführen, welcher dem ZGB widerspricht.

4. Zusammengefasst ist somit festzuhalten, dass die beiden Voraussetzungen für die Begründung eines neuen Wohnsitzes erfüllt sind. Die Absicht des dauernden Verbleibs ist gegeben und wurde von der Beschwerdeführerin in der Stellungnahme vom 1. September 2015 nochmals klar bestätigt. Der tatsächliche Aufenthalt im Altersheim C. in B. ist ebenfalls seit August 2014 gegeben. Die Beschwerdeführerin hat somit durch ihren Verbleib im Altersheim C. in B. einen neuen zivilrechtlichen Wohnsitz in B. begründet.

5. Im vorliegenden Verfahren ist nur über den zivilrechtlichen Wohnsitz zu entscheiden. Die Frage, wo sich ein allfälliger Unterstützungswohnsitz nach Art. 4 f. des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (Zuständigkeitsgesetz, ZUG; SR 851.1) befindet und welche Gemeinde die Kosten für eine allfällige Langzeitpflege der Beschwerdeführerin gemäss Spitalgesetz übernehmen muss, ist nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.

6. (...)

7. Gestützt auf die vorliegenden Erwägungen ist die Verwaltungsbeschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Regierungsrat, 3. November 2015

II. Polizei, Militär, Zivilschutz, Notorganisation

1. Abgaberecht

1.1 Art. 1 Abs. 3 BGBM, Art. 67 Abs. 3 SSV, § 4 Ziff. 38 Verwaltungsgebührentarif

Regeste:

Art. 1 Abs. 3 BGBM, Art. 67 Abs. 3 SSV, § 4 Ziff. 38 Verwaltungsgebührentarif – Das BGBM gewährleistet Erwerbstätigen den freien und gleichberechtigten Zugang zum Markt, wobei als Erwerbstätigkeit jede nicht hoheitliche, auf Erwerb gerichtete Tätigkeit gilt. Die Ausübung der Verkehrsregelung auf öffentlichen Strassen und Plätzen kann durch die Polizeibehörden an private Verkehrsdienste delegiert werden, entspricht aber dennoch einer hoheitlichen Tätigkeit und wird folglich nicht vom sachlichen Geltungsbereich des BGBM erfasst (Erw. 2). Da die Übertragung der Verkehrsregelung auf private Anbieter einer kantonalen polizeilichen Bewilligung bedarf (Art. 67 Abs. 3 SSV), ist für deren Erteilung eine Gebühr in Anwendung von § 4 Ziff. 38 des kantonalen Verwaltungsgebührentarifs zu erheben, welche im vorliegenden Fall unter Beachtung des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips angemessen erscheint (Erw. 3).

Aus dem Sachverhalt:

Das private Sicherheitsunternehmen X-GmbH reichte der Zuger Polizei am 12. Januar 2012 erstmals ein Gesuch um Bewilligung zur Ausübung der Verkehrsregelung auf öffentlichen Strassen und Plätzen im Kanton Zug ein, welches infolge unvollständiger und nicht nachgereicherter Unterlagen abgeschrieben wurde. Ein zweites Gesuch der X-GmbH vom 27. März 2014 unter Beilage bereits erteilter Bewilligungen in den Kantonen Luzern und Schwyz wurde mit Verfügung vom 6. Juni 2014 auf zwei Jahre bewilligt. Entsprechend dem Hinweis im Gesuchsformular wurde der X-GmbH die Erteilung der Bewilligung zu einer Gebühr von 400 Franken in Rechnung gestellt.

Gegen diese Rechnung erhob die X-GmbH Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat des Kantons Zug und verlangte unter Hinweis auf das BGBM deren Aufhebung. Zur Begründung wurde ausgeführt, eine bereits in einem anderen Kanton erteilte Bewilligung sei in der ganzen Schweiz gültig. Die Zuger Polizei dürfe ihr deshalb keine Beschränkung des freien Zugangs zum Markt auferlegen und habe das Bewilligungsgesuch in einem Schnellverfahren kostenlos abzuwickeln.

Dem hielt die Zuger Polizei entgegen, dass die auf Private übertragene Regelung des Verkehrs eine konkrete Weisungsbefugnis gegenüber den Verkehrsteilnehmenden beinhalte. Entsprechend sei diese Tätigkeit hoheitlicher Natur und folglich vom Anwendungsbereich des BGBM ausgenommen, weshalb der kantonale Verwaltungsgebührentarif zur Anwendung gelange. Unter Beachtung des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips erweise sich die der Beschwerdeführerin auferlegte Bewilligungsgebühr von 400 Franken innerhalb des vom Verwaltungsgebührentarif vorgegebenen Kostenrahmens als angemessen.

Aus den Erwägungen:

(...)

II.

1. Da die Beschwerdeführerin ihr Rechtsbegehren auf Aufhebung der Rechnung der ZUPO über die Bewilligungsgebühr in Höhe von 400 Franken auf das Bundesgesetz über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995 (Binnenmarktgesetz [BGBM]; SR 943.02) abstützt, während die ZUPO die bewilligte Ausübung der Verkehrsregelung auf öffentlichen Strassen und Plätzen im Kanton Zug unter Erhebung der entsprechenden Gebühr vom Geltungsbereich des BGBM ausnimmt, ist zunächst der Frage nachzugehen, ob das BGBM auf den vorliegenden Sachverhalt überhaupt Anwendung findet. Das BGBM gewährleistet gemäss Art. 1 Abs. 1, dass Personen mit Niederlassung oder Sitz in der Schweiz für die Ausübung ihrer Erwerbstätigkeit auf dem gesamten Gebiet der Schweiz freien und gleichberechtigten Zugang zum Markt haben. Als Erwerbstätigkeit gilt hierbei jede nicht hoheitliche, auf Erwerb

gerichtete Tätigkeit (Art. 1 Abs. 3 BGBM). Das Bundesgericht hat sich bisher nur in wenigen Fällen explizit zum sachlichen Geltungsbereich des BGBM gemäss Art. 1 Abs. 3 geäussert, tendiert aber hierbei dazu, den Begriff der hoheitlichen Tätigkeit grosszügig auszulegen. So hat es beispielsweise wiederholt festgestellt, dass die Tätigkeit von Notaren nicht vom BGBM erfasst wird, da deren Befugnis den Charakter einer übertragenen hoheitlichen Funktion hat und sie an der Staatsgewalt teilhaben bzw. ein staatliches Organ darstellen (BGE 133 I 259 E. 2.2 S. 260 f.; BGE 131 II 639 E. 6.1 S. 645; BGE 128 I 280 E. 3 S. 281). (...) Zur Abgrenzung von hoheitlichem gegenüber nicht hoheitlichem Handeln berücksichtigen Lehre und Rechtsprechung zwei verschiedene Hauptkriterien. Teilweise wird für die Qualifikation einer hoheitlichen Tätigkeit die Anwendung öffentlich-rechtlicher Regelungen als ausschlaggebend erachtet. Anderer Ansicht nach ist hierfür das Vorliegen eines Subordinationsverhältnisses zwischen Staat und Privatem entscheidend (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 22 ff.). Das Bundesgericht wiederum wendet beide Kriterien kumulativ an: «Hoheitliche Tätigkeit liegt stets vor, wo ein Rechtsverhältnis einseitig durch öffentliches Recht geregelt ist und der Private in einem Subordinationsverhältnis zum Staat steht» (BGE 114 V 219 E. 3c S. 221).

2. (...) Weisungskompetenz im Bereich des Strassenverkehrs kommt in erster Linie den Polizeikräften zu (Art. 27 Abs. 1 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 [SVG; SR 741.01]). Art. 67 Abs. 3 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21) erlaubt es den Polizeibehörden jedoch, unter der Voraussetzung einer kantonalen polizeilichen Bewilligung, die öffentliche Aufgabe der Verkehrsregelung auf öffentlichen Strassen auf private Verkehrsdienste zu übertragen. Der Delegation der Verkehrsregelung von der kantonalen Polizeibehörde an private Verkehrsdienste inhärent sind selbstredend polizeiliche Weisungsbefugnisse, soweit sie zur Erfüllung dieser Aufgabe notwendig sind. So schreibt auch Art. 67 Abs. 1 Bst. h SSV explizit vor, dass die Zeichen und Weisungen gekennzeichneter Angehöriger privater Verkehrsdienste für die Strassenverkehrsteilnehmer verbindlich sind. Wie die Vorinstanz zu Recht vorbrachte, führt folglich die Delegation der polizeilichen Weisungsbefugnisse im Rahmen der Ausübung der Verkehrsregelung auf öffentlichen Strassen zu einem Subordinationsverhältnis zwischen den Angehörigen des mit der Verkehrsregelung betrauten privaten Sicherheitsdienstes und den mit deren Weisungen konfrontierten privaten Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmern. Zudem sind zur Regelung dieses Verhältnisses die Bestimmungen des SVG sowie der zugehörigen Verordnungen und damit öffentlich-rechtliche Bestimmungen massgebend. Im Ergebnis erweist sich die bewilligte Verkehrsregelung durch die Beschwerdeführerin als Tätigkeit hoheitlicher Natur im Sinne von Art. 1 Abs. 3 BGBM und wird im Einklang mit der Vorinstanz nicht vom sachlichen Regelungsbereich des BGBM erfasst. (...)

3. Die Gebühr für die Erteilung einer Bewilligung ist eine Verwaltungsgebühr, deren Bemessung gemäss den Grundsätzen des Kausalabgaberechts nach dem Kosten-

deckungs- und Äquivalenzprinzip erfolgt. Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen darf, was eine gewisse Schematisierung oder Pauschalisierung der Abgaben nicht ausschliesst (BGE 132 II 371 E. 2.1 S. 374 f.). Zusätzlich beschränkt wird die Höhe der Gebühren durch das Äquivalenzprinzip, wonach eine Gebühr im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert, den die staatliche Leistung für die Abgabepflichtigen hat, stehen muss (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2625b). Wie die Vorinstanz zutreffend festhielt, gelangt vorliegend (...) für die Festsetzung des Gebührenbetrags § 4 Ziff. 38 des Kantonsratsbeschlusses über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen vom 11. März 1974 (Verwaltungsgebührentarif; BGS 641.1) zur Anwendung. Der vorliegend verlangte Betrag von 400 Franken bewegt sich innerhalb des dort festgehaltenen Bemessungsspielraumes der rechtsanwendenden Behörde von 50 bis 2400 Franken für «andere Verwaltungsentscheide, Bewilligungen, Genehmigungen, Kontrollen und Dienstleistungen aller Art». Die Vorinstanz veranschlagt für alle notwendigen Arbeitsschritte im Zusammenhang mit der Ausstellung der Bewilligung einen zeitlichen Aufwand von drei bis vier Stunden, was vorliegend angesichts zu erwartender Prüfungs- und Korrespondenzaufwendungen nicht als zu hoch gegriffen erscheint. Da zudem § 2 Abs. 2 Bst. a der Verordnung über den Kostenersatz für polizeiliche Leistungen vom 11. Dezember 2007 (BGS 512.26) eine Stundenpauschale für ausgebildete Polizistinnen und Polizisten von 100 Franken vorschreibt, widerspricht in casu eine Gebührenhöhe von 400 Franken für die ausgestellte Bewilligung nicht dem Kostendeckungsprinzip. Unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Bedeutung der ausgestellten Bewilligung für die Beschwerdeführerin ist zudem kein Missverhältnis zwischen der einverlangten Gebühr und dem Wert der Bewilligung für die Beschwerdeführerin im Sinne des Äquivalenzprinzips zu erkennen.

(...)

Entscheid des Regierungsrats des Kantons Zug vom 12. Mai 2015

2. Waffenrecht

2.1 Art. 31 Abs. 1 i.V.m. Art. 8 Abs. 2 Bst. c und Bst. d Waffengesetz (WG)

Regeste:

Art. 31 Abs. 1 Bst. b WG – Der Erwerb eines Waffenscheins setzt voraus, dass kein Hinderungsgrund vorliegt. Wenn bei einer Person, welche über einen Waffenerwerbsschein verfügt, ein Hinderungsgrund eintritt, hat die zuständige Behörde die Waffen aus dem Besitz dieser Person zu beschlagnahmen (Erw. 1).

Art. 8 Abs. 2 Bst. c WG – Bei einer Person, die mit einem schweren Gegenstand Polizisten bedrohte, liegt der Hinderungsgrund der Drittgefährdung vor (Erw. 2.2). Dieser Hinderungsgrund könnte nur durch ein fundiertes fachmedizinisches Gutachten ausgeräumt werden (Erw. 2.3).

Art. 8 Abs. 2 Bst. d WG – Eine Verurteilung wegen Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte führt zu einem Strafregistereintrag gestützt auf eine Handlung, die eine gewalttätige oder gemeingefährliche Gesinnung bekundet, und stellt damit ebenfalls einen Hinderungsgrund dar (Erw. 2.4).

Aus dem Sachverhalt:

Zwischen dem 81-jährigen X. und einem Betreibungsbeamten kam es auf dem Betreibungsamt Zug zu einer lautstarken Auseinandersetzung. Dies führte dazu, dass die Polizei herbeigerufen wurde. In der Folge verbarrikadierte X. von innen die Eingangstüre des Betreibungsamts mit einem schweren Kleiderständer, mehreren Stühlen und einem massiven Glastisch. Als die anrückenden Polizisten dennoch in den Schalterraum eindringen, packte X. mit beiden Händen den sehr schweren metallenen Kleiderständer, hielt diesen in den erhobenen Händen und ging mit wutverzerrtem Gesicht und lärmend auf die eintretenden Polizisten los. Diesen gelang es darauf nur mit grosser Mühe, X. in Handschellen zu legen. Gestützt auf diesen Sachverhalt sprach das Obergericht des Kantons Zug X. mit Urteil vom 18. Dezember 2014 rechtskräftig der Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte schuldig. Gegen die durch die Zuger Polizei erlassene Verfügung, wonach X. sämtliche seiner zahlreichen Schusswaffen der Zuger Polizei abzugeben habe, erhob X. nach der Abweisung der dagegen erhobenen Einsprache Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat und beantragte deren Aufhebung.

Aus den Erwägungen:

(...)

II.

1. Das Waffengesetz hat zum Zweck, die missbräuchliche Verwendung von Waffen

(...) zu bekämpfen (Art. 1 Abs. 2 WG). Wer eine Waffe oder einen wesentlichen Waffenbestandteil erwerben will, benötigt einen Waffenerwerbsschein (Art. 8 Abs. 1 WG). Beim Waffenerwerbsschein handelt es sich um eine Verfügung im Sinn einer Polizeierlaubnis, mit der hoheitlich festgestellt wird, dass die antragstellende Person im fraglichen Zeitpunkt die Voraussetzungen zum Erwerb einer Waffe erfüllt bzw. dass kein Hinderungsgrund vorliegt (Urteil 2A.358/2000 des Bundesgerichts vom 30. März 2001, E. 5a). Keinen Waffenerwerbsschein erhalten Personen, die a) das 18. Altersjahr noch nicht vollendet haben; b) entmündigt sind; c) zur Annahme Anlass geben, dass sie sich selbst oder Dritte mit der Waffe gefährden; d) wegen einer Handlung, die eine gewalttätige oder gemeingefährliche Gesinnung bekundet, oder wegen wiederholt begangener Verbrechen oder Vergehen im Strafregister eingetragen sind, solange der Eintrag nicht gelöscht ist (Art. 8 Abs. 2 WG). Gemäss Art. 30 Abs. 1 Bst. a WG hat die zuständige Behörde einen Waffenerwerbsschein wieder zu entziehen, wenn die Voraussetzungen für deren Erteilung nicht mehr erfüllt sind. Gestützt auf Art. 31 Abs. 1 Bst. b WG beschlagnahmt die zuständige Behörde zudem Waffen aus dem Besitz von Personen, für die ein Hinderungsgrund nach Art. 8 Abs. 2 WG besteht oder die zum Erwerb oder Besitz nicht berechtigt sind.

2. Zu prüfen ist, ob die Zuger Polizei das Vorliegen eines Hinderungsgrundes im Sinne von Art. 8 Abs. 2 Bst. c WG zu Recht bejaht und demzufolge den Beschwerdeführer zu Recht zur Abgabe seiner Waffen verpflichtet hat.

2.1 Nicht umstritten ist, dass der Beschwerdeführer das 18. Altersjahr vollendet hat und nicht entmündigt ist. Hingegen ist der Beschwerdeführer mit Urteil des Obergerichts vom 18. Dezember 2014 der Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte gemäss Art. 285 Ziff. 1 StGB rechtskräftig schuldig gesprochen worden und gestützt darauf im Strafregister eingetragen. Als Hinderungsgründe im waffenrechtlichen Sinn zu prüfen sind demnach die Fragen, ob der Beschwerdeführer Anlass zur Annahme einer Selbst- oder Drittgefährdung gibt (Art. 8 Abs. 2 Bst. c WG) und ob er wegen einer Handlung, die eine gewalttätige oder gemeingefährliche Gesinnung bekundet, im Strafregister eingetragen ist (Art. 8 Abs. 2 Bst. d WG).

2.2 Das Obergericht des Kantons Zug hat in seinem Urteil vom 18. Dezember 2014 rechtskräftig festgestellt, dass der Beschwerdeführer am 12. Juli 2011 mit einem sehr schweren metallenen Kleiderständer, den er in den erhobenen Händen hielt, mit wutverzerrtem Gesicht und lärmend auf einen Polizisten losging und ihn dadurch bedrohte. Die Zuger Polizei hat in diesem Zusammenhang zu Recht ausgeführt, dieses Verhalten des Beschwerdeführers zeige, dass bei ihm eine gewisse Gewaltbereitschaft vorhanden sei und er sich in gewissen Situationen nicht beherrschen könne. Es könne daher nicht ausgeschlossen werden, dass er in einer vergleichbaren oder anderen Situation von einer Waffe Gebrauch machen werde und sich selbst oder Dritte mit der Waffe gefährde. Diesen Ausführungen ist zuzustimmen. Zwar ist eine waffenrechtlich relevante Selbstgefährdung (...) nicht erstellt. Das

oben beschriebene, gegenüber Angehörigen der Zuger Polizei getätigte Verhalten zeigt aber ohne weiteres, dass der Beschwerdeführer Anlass zur Annahme einer Drittgefährdung gibt. Dieser Feststellung steht auch der vom Beschwerdeführer monierte vorhergehende «jahrzehntelange verantwortungsvolle Umgang mit Waffen», der gestützt auf die vorliegenden Akten durchaus zu bejahen ist, nicht entgegen. Es ist daher gestützt auf die vorstehenden Erwägungen festzuhalten, dass beim Beschwerdeführer der Hinderungsgrund der Drittgefährdung im Sinne von Art. 8 Abs. 2 Bst. c WG gegeben ist.

2.3 Dieser Hinderungsgrund könnte nur durch ein fundiertes fachmedizinisches Gutachten ausgeräumt werden, welches eingehend begründet darlegen würde, dass der Beschwerdeführer nicht (oder nicht mehr) im Sinne des Waffengesetzes zur Annahme Anlass gebe, dass er Dritte mit den Waffen gefährden könnte (BGE 135 IV 56, E. 4.3.1/4.3.2 S. 70; BGE 140 IV 49, E. 2.7/2.8 S. 56; Urteil des Bundesgerichts 6B_884/2014 vom 8. April 2015 E. 2.4.3). Die Erstellung eines solchen Fachgutachtens hat der Beschwerdeführer jedoch abgelehnt. Das von ihm eingereichte Parteigutachten bzw. Privatgutachten (vgl. dazu das Urteil des Bundesgerichts 6B_884/2014 vom 8. April 2015 E. 2.4.4) von Dr. iur. F. wurde durch einen Juristen und nicht durch einen Facharzt ausgestellt. Zudem äussert es sich nicht zu einer möglichen Drittgefährdung. Daher ist es nicht aussagekräftig und als Beweismittel untauglich. Ein Gutachten, das die gestützt auf die Vorgeschichte zu bejahende Drittgefährdung widerlegen würde, liegt damit nicht vor.

2.4 Zwischenzeitlich ist der Beschwerdeführer rechtskräftig wegen Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte verurteilt. Dieses Delikt wird gestützt auf Art. 285 Ziff. 1 StGB mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, womit es sich um ein Vergehen im Sinne von Art. 10 Abs. 3 StGB handelt. Verurteilungen wegen Vergehen sind im Strafregister einzutragen (Art. 366 Abs. 2 Bst. a StGB in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 Bst. a der Verordnung über das Strafregister vom 29. September 2006 [VOSTRA-Verordnung; SR 331]). Der Beschwerdeführer ist entsprechend gestützt auf die rechtskräftige Verurteilung im Strafregister eingetragen. Das Delikt der Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte ist sodann – zumal wenn es wie hier Polizisten gegenüber begangen worden ist – als Handlung zu werten, die eine gewalttätige oder gemeingefährliche Gesinnung im Sinne von Art. 8 Abs. 2 Bst. d WG bekundet. Damit ist vorliegend zusätzlich auch der diesbezügliche Hinderungsgrund gegeben.

2.5 Zusammenfassend ist damit festzuhalten, dass die Zuger Polizei den Beschwerdeführer zu Recht gestützt auf Art. 31 Abs. 1 Bst. b i.V.m. Art. 8 Abs. 2 WG verpflichtet hat, sämtliche in seinem Besitz befindlichen Waffen der Zuger Polizei einzureichen. Die Beschwerde erweist sich daher als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

(...)

Regierungsratsbeschluss vom 7. Juli 2015

III. Raumplanung, Bauwesen, Gewässer, Energie, Verkehr

1. Bau- und Planungsrecht

1.1 §§ 14 Abs. 1 und 15 Abs. 2 Denkmalschutzgesetz, § 31 BO Cham

Regeste:

§§ 14 Abs. 1 und 15 Abs. 2 Denkmalschutzgesetz, § 31 BO Cham – Bedeutung der Stellungnahme des Amtes für Denkmalpflege und Archäologie zu einem Bauvorhaben in der Ortsbildschutzzone im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens. Anforderungen an eine Neubaute in der Ortsbildschutzzone gemäss § 31 BO Cham.

Aus den Erwägungen:

2. Die Beschwerdeführenden bringen vor, dass sämtliche vom Gemeinderat Cham von Amtes wegen beigezogenen Fachorgane, nämlich die gemeindliche Baufachkommission und die kantonale Denkmalpflege, einhellig der Auffassung seien, dass sich das umstrittene Bauprojekt nicht ansatzweise in das von der Ortsbildschutzzone erfasste Ortsbild einfügen würde. Dennoch habe der Gemeinderat die Baubewilligung erteilt. Dies im Wesentlichen mit der Begründung, in der näheren Umgebung befänden sich keine Gebäude, an dem sich der Neubau ausrichten könnte. Diese Feststellung des Gemeinderats sei augenscheinlich falsch. Wenn eine Baute in der Ortsbildschutzzone geplant sei, so müsse sich diese in diese Zone einfügen. Innerhalb der Ortsbildschutzzone würden in der näheren Umgebung die beiden denkmalgeschützten Kolonialstilhäuser sowie das benachbarte Gebäude (...) das Ortsbild prägen. Der Neubau müsse sich vom äusseren Erscheinungsbild her an diesen Gebäuden in der Ortsbildschutzzone orientieren. Das zum Abbruch vorgesehene Bründlerhaus sei 2004 aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler entlassen worden. Da das Bründlerhaus nicht höher als die benachbarten Bauten in der Ortsbildschutzzone sei und zudem auch ein Giebedach aufweise, sei das Erscheinungsbild der Ortsbildschutzzone insgesamt gewahrt worden. Auch wenn das Bründlerhaus aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler entlassen worden sei, so sei das Gebäude weiterhin im ISOS über die Gemeinde Cham mit dem Erhaltungsziel A aufgeführt. Es sei am südwestlichen Eingang von Cham prägend für das Bahnhofareal. Werde das Gebäude ersetzt, so dürfe der Neubau das durch das bisherige Haus mitgeprägte Bild nicht gänzlich zerstören. Gerade dies würde mit dem geplanten Bauprojekt geschehen. Der Neubau sei zu hoch, zu voluminös und er wirke zu unruhig. Damit würden das angrenzende Mehrfamilienhaus sowie die Kolonialstilhäuser marginalisiert und das geschützte Ortsbild zerstört. Der ge-

plante Bau werde durch die verschiedenen allseitig und individuell ausgestalteten Auskragungen geprägt. Vor allem das dritte Obergeschoss Richtung Dorfausfahrt rage in der gesamten Gebäudebreite über die unteren Geschosse massiv hinaus. Diese Gestaltung stehe ganz im Widerspruch zu den übrigen Gebäuden in der direkt anschliessenden Kern- und Ortsbildschutzzone. Durch die aussergewöhnliche, durch verschiedene Auskragungen geprägte massive Form, die kein einziges Element der benachbarten Gebäude in der Ortsbildschutzzone aufnehme, werde etwas Neues geschaffen, das sich nicht in die bestehende Ortsbildschutzzone einfüge.

a) Aus den Baugesuchsakten geht hervor, dass das Neubauprojekt auf dem GS (...) ein Untergeschoss, ein Erdgeschoss, drei Obergeschosse und ein Attikageschoss aufweist. Die Firsthöhe des Gebäudes beträgt 16,6 Meter. Im Untergeschoss sind die Kellerräume, ein WC Raum, ein Lagerraum, ein Technikraum sowie ein Garagenraum vorgesehen. Das Erdgeschoss soll als Galerie und als Gemeinschaftsraum genutzt werden. Im ersten Obergeschoss und in den darüber liegenden Geschossen befinden sich die Wohnungen. Die Grundrisse der einzelnen Geschosse sind unterschiedlich gross, sie haben eine dreieckartige Form, wie das Baugrundstück. Die Grundrisse der Geschosse nehmen in der Grösse von unten nach oben zu, davon ausgenommen ist das Attikageschoss. Das dritte Obergeschoss weist den grössten Grundriss auf. Dieses Geschoss ragt Richtung Süd-Westen bzw. Richtung (...) um rund 7 Meter über die darunter gelegenen Geschosse in den Luftraum hinaus. Neben dieser Auskragung sind noch weitere kleinere Auskragungen an der Nord- und Ostfassade des Gebäudes vorgesehen. Die Befensterung beim Bauprojekt ist unterschiedlich, es sind hochrechteckige, grosse rechteckige und kleinere schiessschartenartige Fenster vorgesehen. Der Neubau ist als Flachdachgebäude geplant.

b) Wie bereits im Sachverhalt ausgeführt, befindet sich das Baugrundstück gemäss Zonenplan der Gemeinde Cham in der Kernzone A, welche von einer Ortsbildschutzzone überlagert wird. Im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) gehört das Bahnhofquartier als Gebiet Nr. 3 zum Ortsbild «Cham» von nationaler Bedeutung. Es ist mit dem Erhaltungsziel B (Erhaltung der Struktur) bezeichnet. Dies bedeutet, dass die Anordnung und Gestaltung der Bauten und Freiräume zu bewahren und die für den Charakter wesentlichen Elemente integral zu erhalten sind. Das Baugrundstück befindet sich am westlichen Ende dieses Gebiets Nr. 3. Das vom Abbruch betroffene Bründlerhaus wurde im 2004 von der Direktion des Innern aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler entlassen und es kann somit durch einen Neubau ersetzt werden. Die Gemeinde Cham hat das ISOS in der Ortsplanung in dem Sinne umgesetzt, dass sie für den vom ISOS erfassten Perimeter eine überlagernde Ortsbildschutzzone ausgeschieden hat, als Grundnutzung wurde eine Kernzone A ausgeschieden. Massgebend für die Beurteilung des Bauprojekts sind einerseits die Bestimmungen für die Kernzone A sowie andererseits die strenger Bestimmungen für die Ortsbildschutzzone in der BO Cham. Die BO Cham

bestimmt in § 24 Abs. 2, dass in den Kernzonen an die architektonische und städtebauliche Gestaltung bezüglich Situierung, Gliederung, Ausmass, Gestaltung, Baumaterialien, Farbgebung und Umgebungsgestaltung besondere Anforderungen gestellt werden. Massgebend für die Beurteilung ist der Kernrichtplan. Gemäss § 31 Abs. 1 BO Cham dienen die Ortsbildschutzzonen der Erhaltung, Pflege und Aufwertung des jeweiligen Orts- und Quartierbilds. Veränderungen und Neubauten sind nur soweit zulässig, als die Zonenordnung dies zulässt und der Charakter des schutzwürdigen Ortsbilds gewahrt bleibt. Massgebend für alle Eingriffe sind die Grundlagen und Zielsetzungen der einzelnen Ortsbildschutzzonen im gemeindlichen Richtplan (§ 31 Abs. 2 BO Cham). Im gemeindlichen Kernrichtplan vom 30. August 2011 ist das Bründlerhaus immer noch als schützenswertes Kulturobjekt aufgeführt, obwohl dieses Gebäude schon im 2004 aus dem Inventar der schützenswerten Bauten entlassen wurde. Der gemeindliche Kernrichtplan ist damit in diesem Punkt überholt und er enthält auch keine weiteren Zielsetzungen oder Grundlagen, die für die Beurteilung des Bauprojekts hilfreich sein könnten.

c) Die gemeindliche Baufachkommission befasste sich in ihrer Funktion als beratendes Organ des Gemeinderats ebenfalls mit diesem Baugesuch. Die Grundlage dafür bildet § 3 BO Cham. Danach berät die vom Gemeinderat gewählte Baufachkommission diesen in gestalterischen, baulichen und planerischen Fragen. Die gemeindliche Baufachkommission befasste sich mehrmals mit dem umstrittenen Bauprojekt, letztmals am 24. Mai 2014. Die gemeindliche Baufachkommission beantragte in ihrer Stellungnahme vom 24. Mai 2014 dem Gemeinderat die Ablehnung des Baugesuchs, im Wesentlichen mit der Begründung, das Grundkonzept der Neubaute könne weder in architektonischer noch in städtebaulicher Hinsicht nachvollzogen werden; das Gebäude wirke weiterhin sehr unruhig und stelle keinen befriedigenden städtebaulichen Akzent dar; die neuen Balkone würden nicht als Beitrag zur Beruhigung der Volumetrie betrachtet; die fehlende Eingliederung sei keine Frage des Gefallens oder des Geschmacks der einzelnen Kommissionsmitglieder, sondern vielmehr des fehlenden Bezugs zum städtebaulichen Konzept. Bereits in früheren Stellungnahmen äusserte sich die Baufachkommission negativ zu diesem Baugesuch. Das Amt für Denkmalpflege und Archäologie wurde von der Gemeinde Cham ebenfalls zu einer Stellungnahme zum Baugesuch eingeladen, so wie dies in § 20 des Gesetzes über Denkmalpflege, Archäologie und Kulturgüterschutz vom 26. April 1990 (Denkmalschutzgesetz; BGS 423.11) vorgesehen ist. Danach sind in den von den Gemeinden bezeichneten Ortsbildschutzzonen die prägenden Bestandteile der Siedlungen und gestalteten Freiräume zu bewahren. Im Baubewilligungsverfahren für Bauten und Anlagen innerhalb der Schutzzonen wirkt das Amt für Denkmalpflege und Archäologie beratend mit (§ 20 Denkmalschutzgesetz). Das Amt für Denkmalpflege und Archäologie äusserte sich zum vorliegenden Baugesuch ebenfalls negativ. Die Stellungnahme des Amts für Denkmalpflege und Archäologie ist unter anderem im kantonalen Gesamtentscheid des Amts für Raumplanung vom 4. Juni 2014 zu diesem Bauprojekt wiedergegeben. Diese Stellungnahme lautet auszugsweise wie

folgt: «Das Bründlerhaus war indes bereits im Jahre 2004 aus dem kantonalen Inventar der schützenswerten Denkmäler entlassen worden. Aufgrund dieser Tatsache steht einem Abbruch des Gebäudes nichts entgegen. Da das Grundstück Nr. (...) in der Ortsbildschutzzone liegt, muss sich der geplante Neubau gut ins bestehende Ortsbild einpassen. Für die Beurteilung des Projektes kann das ISOS beigezogen werden. Das vorliegende Projekt zeigt ein stark volumetrisch gestaltetes Gebäude, welches den neuen Dorfeingang von Westen her neu prägen soll. Die expressive Volumetrie und die Grundflächenumrisse des geplanten Gebäudes nehmen in keiner Art und Weise Bezug auf die bestehenden umliegenden Baukörper. Die starken Auskragungen – insbesondere im dritten Obergeschoss – sind ortsuntypisch. Die Befensterung des gesamten Baukörpers mit ihren schiessschartenartig gestalteten, hochrechteckigen Fenstern entbehrt einer historischen Referenz. Die Materialisierung der Aussenhaut ist wohl als Referenz an bestehende Backsteinbauten in der Gemeinde Cham angedacht; in anderer Farbgebung als auf den Plänen dargestellt, ist diese Materialisierung durchaus denkbar. Die kantonale Denkmalpflege empfiehlt, das Bauvorhaben in der eingereichten Fassung nicht zu bewilligen und entsprechend den Erwägungen gesamthaft zu überarbeiten. Gerne ist die Denkmalpflege bereit, die Gemeinde beim Planungsprozess zu unterstützen. ...».

d) Der Gemeinderat Cham führt in der Begründung zur Ablehnung der Einsprachen unter anderem aus, dass das Ortsbild im direkten Umfeld des GS (...) von Neubauten mit unterschiedlicher Formsprache, Gebäudeabmessungen, Körnigkeit, Gebäudehöhen und Dachformen geprägt sei. Im Bereich der sehr unterschiedlichen Bautypen und Erscheinungsformen der neuen Gebäude beständen keine Anhaltspunkte, nach denen sich ein Neubau richten könnte, um ein «typisches Ortsbild» zu übernehmen oder zu ergänzen. Im erweiterten Umfeld beständen noch zwei Kolonialstilhäuser, welche durch die bestehenden, neuen Gebäude weitgehend isoliert seien. Der markante Neubau spiegle die heterogene Baustruktur in der näheren Umgebung wider. In der Kernzone würden an die architektonische und städtebauliche Gestaltung bezüglich Situierung, Gliederung, Ausmass, Gestaltung, Dachformen, Baumaterialien, Farbgebung und Umgebungsgestaltung besondere Anforderungen gestellt. Die BO Cham kenne weder eine Beschränkung der Gebäudelänge noch eine Material- oder Formvorschrift. Eine solche könne auch nicht aus § 12 BO Cham abgeleitet werden. Laut dieser Bestimmung müssten sich Gebäude hinsichtlich ihrer Grösse, Situierung und Gestaltung so in die Umgebung einordnen, dass innerhalb des Orts- und Quartierbilds eine gute Gesamtwirkung entstehe. Bei der Beurteilung dürfe nicht auf ein allgemein gehaltenes, individuelles ästhetisches Empfinden abgestellt werden. Vielmehr sei eine angemessene Reaktion im konkreten städtebaulichen Konzept gefragt. Durch die Verdichtung in den oberen Geschossen gelinge es dem Gebäude, auf dem schwierigen, dreieckigen Grundstück genügend Freiräume im Aussenbereich zu schaffen. Mit der Verlegung der Wohnräume in die oberen Geschosse werde zum Schutz der späteren Bewohnerinnen und Bewohner auch berücksichtigt, dass dieses Grundstück von der (...) und (...) sowie von der Bahnlinie mit Lärm

belastet werde. Das neue Haus an der (...) zeige eine eigenständige Architektur auf. Im Rahmen des Planungsprozesses seien mehrere Anpassungen erfolgt. Der Gemeinderat vertrete die Auffassung, dass sich das projektierte Gebäude genügend in die Umgebung einordne. An diesem speziellen Ort sei ein spezielles Gebäude verträglich. Zu beachten sei auch, dass hinsichtlich der Einordnung keine Verletzung der massgebenden Vorschriften angeführt werden könne. Die Bedenken der Einsprechenden seien zwar verständlich. Gestützt auf die Vorschriften von § 12 BO Cham und im Sinne der Erwägungen seien die Einsprachen abzuweisen. Zur Grösse des Attikageschosses führt der Gemeinderat im Einspracheentscheid aus, dass dieses der Bestimmung von § 8 Abs. 2 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz vom 16. November 1999 (V PBG; BGS 721.111) entspreche.

e) Der Gemeinderat ist als Baubewilligungsbehörde nicht an die Stellungnahmen der Fachorgane gebunden. Dies gilt sowohl für die Empfehlungen der Baufachkommission als auch für jene des Amts für Denkmalpflege und Archäologie. Für den Gemeinderat als Baubewilligungsbehörde gilt somit der Grundsatz der freien Beweiswürdigung. Einen besonderen Stellenwert hat der Fachbericht des Amts für Denkmalpflege und Archäologie zu einem Vorhaben in der Ortsbildschutzzone. Das Amt für Denkmalpflege und Archäologie ist gemäss § 14 Abs. 1 Denkmalschutzgesetz die kantonale Fachstelle für Denkmalpflege. Die Gemeinden müssen gemäss § 15 Abs. 2 Denkmalschutzgesetz bei Baugesuchen in einer Ortsbildschutzzone die Stellungnahme des Amts für Denkmalpflege und Archäologie einholen. Die Vorinstanz hat beim Amt für Denkmalpflege und Archäologie zwar eine Stellungnahme zum Baugesuch eingeholt, dessen Stellungnahme bei der Bewilligungserteilung jedoch ignoriert. Stammt ein Fachbericht von der Amtsstelle, die über das denkmalpflegerische Fachwissen verfügt, darf sich die Baubewilligungsbehörde nicht ohne triftigen Grund darüber hinwegsetzen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, N 1705). Letzteres ist im vorliegenden Fall aber geschehen, da sich die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid mit der Beurteilung des Vorhabens durch das Amt für Denkmalpflege und Archäologie überhaupt nicht befasst und im angefochtenen Entscheid auch nicht näher begründet hat, weshalb das Neubauprojekt den strengen Anforderungen der Ortsbildschutzzone gemäss § 31 BO Cham entspricht und weshalb das Bauprojekt den Charakter des schutzwürdigen Ortsbildes wahrt (Heidi Walther Zbinden, Amtsberichte im Baubewilligungsverfahren, KPG Bulletin Nr. 6/2002, S. 163 ff.). Der Gemeinderat Cham ist damit seiner Begründungspflicht nicht nachgekommen und es liegt eine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor. Die Ausführungen im angefochtenen Entscheid deuten darauf hin, dass der Gemeinderat der Ortsbildschutzzone überhaupt keine Bedeutung zumisst und es für diesen auch kein schützenswertes Ortsbild gibt. Anders ist es nicht erklärbar, dass der Gemeinderat im angefochtenen Entscheid zum Ortsbildschutz ausführt, das Ortsbild im direkten Umfeld des GS (...) sei von Neubauten mit unterschiedlicher Formensprache, Gebäudeabmessungen, Gebäudehöhen und Dachformen geprägt. Im Bereich der sehr unterschiedlichen Bautypen und Erscheinungsformen der neuen

Gebäude beständen keine Anhaltspunkte, nach denen sich der Neubau richten könnte, um ein «typisches Ortsbild» zu übernehmen oder zu ergänzen. Im weiteren Umfeld beständen noch zwei Kolonialstilhäuser, welche durch die bestehenden, neueren Gebäude weitgehend isoliert seien. Das geplante Gebäude habe auf diese beiden Kolonialstilhäuser einen untergeordneten Einfluss. Der markante Neubau spiegle die heterogene Baustruktur in der näheren Umgebung wider. Diese Ausführungen des Gemeinderats sind falsch, wie der Augenschein der Baudirektion gezeigt hat. Wenn der Gemeinderat von Neubauten in der näheren Umgebung des Bauprojekts spricht, so nimmt er dabei Bezug auf Neubauten auf der anderen Strassenseite der (...), welche in der Kernzone stehen, aber nicht von der Ortsbildschutzzone erfasst werden. In der unmittelbaren Nähe des Bauprojekts befindet sich nur ein neueres Gebäude in der Ortsbildschutzzone, nämlich das Gebäude an der (...), das rund zehn Jahre alt ist. Dieses Gebäude steht zwischen den denkmalgeschützten Kolonialstilhäusern und dem Bauprojekt. Das Gebäude Luzernerstrasse (...) ist Bestandteil des Bebauungsplans (...), zu dem auch die Kolonialstilhäuser gehören. Das erwähnte Gebäude entspricht in der Höhe jener der beiden Kolonialstilhäuser und es weist ein flachgeneigtes Schrägdach ohne Vordach auf. Das Gebäudevolumen von diesem Gebäude ist deutlich grösser als das Volumen der beiden Kolonialstilhäuser, die Gestaltung des Gebäudes ist modern, aber zurückhaltend, so dass es in der Umgebung nicht besonders auffällt. Auf der anderen Seite der (...), schräg vis-à-vis von den beiden geschützten Kolonialstilhäusern, steht das ebenfalls denkmalgeschützte ehemalige Bauernhaus (...) an der (...). Die zuvor erwähnten Bauten stehen alle in der Ortsbildschutzzone in der näheren Umgebung des Bauprojekts und diese Bauten prägen das schützenswerte Ortsbild in der Ortsbildschutzzone. Geprägt wird das schützenswerte Ortsbild auch von den weiter entfernten Bauten im Gebiet Bahnhof/Kirchbühl, wo an erhöhter Lage die markante Kirche (...), aber auch das alte Bahnhofgebäude und weitere das Ortsbild prägende Bauten stehen. Die Baudirektion hat am Augenschein das Bauprojekt von verschiedenen Standorten aus besichtigt. Der wohl wichtigste Punkt für die Beurteilung des Ortsbildes ist jener am Dorfeingang von Cham bei der Abzweigung der (...) von der (...), wenn man von (...) bzw. vom (...) herkommend auf der (...) ins Dorfzentrum von Cham gelangt. An diesem markanten Ort ist der umstrittene Neubau vorgesehen. In der Mitte des Blickfeldes Richtung (...) ist der Neubau vorgesehen, rechts davon erscheint im Hintergrund die markante Kirche (...) sowie das alte Bahnhofgebäude, links davon steht das geschützte alte Bauernhaus (...). Weiter links davon ist der Neubau an der (...) sichtbar, welcher ausserhalb der Ortsbildschutzzone liegt. Von diesem Blickwinkel aus wäre das Neubauprojekt mit seiner expressiven Volumetrie und der massiven Auskragung im dritten Obergeschoss offensichtlich ein Fremdkörper im zuvor geschilderten Ortsbild der Ortsbildschutzzone. Wenn die Vorinstanz und die Bauherrschaft das Gegenteil behaupten, so verkennen diese die Tatsachen, wie sie am Augenschein der Baudirektion festgestellt werden konnten. Das Bauprojekt nimmt keinerlei Rücksicht auf die benachbarten Bauten in der Ortsbildschutzzone, weder von der Höhe noch vom Gebäudevolumen her, auch die Befensterung am Gebäudekörper ist mit den hochrechteckigen und teilweise schiessschartenar-

tigen Fenstern ganz anders als bei den benachbarten Bauten in der Ortsbildschutzzone, von der massiven Auskragung im dritten Obergeschoss des Neubaus gar nicht zu sprechen. Kurz gesagt, der Neubau wäre ein störendes Element in der Ortsbildschutzzone. Dieser fügt sich nicht in die Ortsbildschutzzone ein und er ist daher nicht bewilligungsfähig. Die vom Gemeinderat Cham erteilte Baubewilligung ist sowohl aus formellen als auch aus materiellen Gründen aufzuheben. In formeller Hinsicht ist die Vorinstanz ihrer Begründungspflicht nicht genügend nachgekommen, da sie im angefochtenen Entscheid auf den Fachbericht des Amts für Denkmalpflege und Archäologie gar nicht eingegangen ist und auch eine Begründung dazu fehlt.

f) Die gegenteiligen Ausführungen der Vorinstanz und der Bauherrschaft sind unbegründet. So wurde in den vorangehenden Ausführungen bereits dargelegt, dass es sehr wohl ein schützenswertes Ortsbild innerhalb der Ortsbildschutzzone gibt. Obwohl das Baugrundstück am westlichen Rand der Ortsbildschutzzone und des ISOS-Gebiets liegt, sind für die Beurteilung des Projekts die Vorschriften der Ortsbildschutzzone massgebend. Auf die benachbarten Neubauten in der Kernzone, welche zugegebenermassen unterschiedlich gestaltet sind und keine besonderen architektonischen oder städtebaulichen Qualitäten aufweisen, kann bei der Beurteilung der Frage nach der Einpassung des Neubaus ins Ortsbild nicht abgestellt werden. Die Vorinstanz und die Bauherrschaft können auch nichts daraus ableiten, dass das alte Bründlerhaus im 2004 aus dem Inventar der schützenswerten Denkmäler entlassen wurde. Auf den Perimeter der Ortsbildschutzzone hat diese Entlassung keinen Einfluss und es gelten deswegen nicht weniger strengere Anforderungen an den geplanten Neubau in der Ortsbildschutzzone. Ein moderner, zeitgemässer Neubau ist an diesem Standort möglich, aber er muss sich in das zuvor geschilderte Ortsbild einfügen. Auch die dreieckige Form des Baugrundstücks sowie die Lärmbelastung entlang der (...), (...) und der Bahnlinie sind kein ausreichender Grund, der für die Bewilligung des Neubauprojekts sprechen könnte.

g) Aufgrund der vorstehenden Ausführungen steht fest, dass die Beschwerde der Beschwerdeführenden bezüglich der fehlenden Einpassung in die Ortsbildschutzzone begründet ist. Die Beschwerde ist daher in diesem Punkt gutzuheissen und die Baubewilligung aufzuheben. (...)

Entscheid des Regierungsrats vom 7. Juli 2015

1.2 §§ 18 Abs. 1 und 42 Abs. 1 VRG, Art. 4 Abs. 5 Reklamereglement der Gemeinde Baar

Regeste:

§§ 18 Abs. 1 und 42 Abs. 1 VRG, Art. 4 Abs. 5 Reklamereglement der Gemeinde Baar – Überprüfung der Rechtmässigkeit eines generell-abstrakten Erlasses (Reklamereglement), im Anwendungsfall.

Aus den Erwägungen:

3. Die Rechtmässigkeit eines generell-abstrakten Erlasses kann im Anwendungsfall überprüft werden (BGE 116 Ia 207; siehe auch § 18 Abs. 1 und § 42 Abs. 1 VRG). Der Regierungsrat ist insbesondere berechtigt, gemeindliche Erlasse auf die Übereinstimmung mit höherrangigem Recht zu überprüfen (vgl. BGE 108 Ia 46; ZBI 75/1974, S. 40; Marco Weiss, Verfahren der Verwaltungsrechtspflege im Kanton Zug, Zürich 1983, S. 133 ff.). Bei der vorfrageweisen (konkreten, akzessorischen) Normenkontrolle beschränkt sich die Prüfung inhaltlich auf jenen Teil der Norm, der gerügt und der für den konkreten Fall massgeblich ist (vgl. BGer-Urteil vom 16. August 2013 [2C_599/2012]).

a) Die Beschwerdeführerin zweifelt an der Rechtmässigkeit von Art. 4 Abs. 5 Reklamereglement. Sie macht geltend, dass die Begrenzung der Plakatgrösse auf 4 m² bzw. im Rahmen eines Reklamekonzepts auf 8 m² unzulässig sei. Die meisten handelsüblichen Plakate würden ein grösseres Format aufweisen und die von ihr angebotenen Big Poster ohnehin. Für sie komme die Ablehnung des Bewilligungsgesuchs deshalb einem generellen Betriebsverbot gleich, da sie ausschliesslich Werbung mit Big Poster betreibe. Dadurch werde sie auf dem Gemeindegebiet Baar vollständig von einer Geschäftstätigkeit ausgeschlossen. Eine generelle Verweigerung der Bewilligung stelle einen rechtswidrigen Eingriff in die Freiheitsrechte des Grundeigentümers dar. Ein kommunaler Erlass, der ein generelles Verbot für Plakatformate über 4 m² ausspreche, verstosse gegen die in der Schweizerischen Bundesverfassung garantierte Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit und sei deshalb rechtlich nicht haltbar.

b) Der hier in Frage stehende Art. 4 Abs. 5 Reklamereglement lautet wie folgt:

«Fremdreklamen dürfen die Grösse von 4.00 m² nicht überschreiten. Dies gilt auch für Eigenreklamen und Firmenanschriften. Sofern ein Reklamekonzept für das Gebäude vorliegt, sind auch grössere Flächen möglich.»

Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, die obgenannte Regelung stelle einen Eingriff in die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und in die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) dar. Ob sich diese Rechtsauffassung als zutreffend erweist, ist nachfolgend (vorfrageweise) zu prüfen.

4. Das gewerbsmässige Aushängen von Plakaten auf privatem Grund fällt in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit (BGE 128 I 3; BGE 128 I 295). Dieses verfassungsmässige Recht sowie die Eigentumsgarantie können unter den in Art. 36 BV genannten Voraussetzungen eingeschränkt werden. Danach bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage (a). Weiter müssen sie durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter (b) gerecht-

fertigt und verhältnismässig (c) sein. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein.

a) Die Nichtbewilligung einzelner Plakatwerbbestellen wurde vom Bundesgericht stets als leichter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit qualifiziert (vgl. BGer-Urteil vom 8. Januar 2008 [1C_12/2007]). Als schwerer Eingriff wurde nur das vollständige Verbot von Fremdreklamen auf Privatgrund bewertet (vgl. BGer-Urteil vom 12. Mai 1998 [1P.122/1998]). Ein derartiges Verbot besteht in der Gemeinde Baar weder rechtlich noch faktisch. Handelt es sich vorliegend somit um einen leichten Eingriff, so genügt als gesetzliche Grundlage ein Gesetz im materiellen Sinn oder eine Generalklausel (vgl. BGer-Urteil vom 4. November 2008 [1C_293/2008]). Das Reklamereglement stützt sich sowohl auf § 69 Ziff. 2 Gemeindegesetz vom 4. September 1980 (GG; BGS 171.1) als auch auf § 7 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz vom 26. November 1998 (PBG; BGS 721.11). Die vorliegend umstrittene Beschränkung der zulässigen Reklamegrösse findet somit in Art. 4 Abs. 5 Reklamereglement eine ausreichende gesetzliche Grundlage. Sie ist hinreichend klar und entspricht damit den Anforderungen des Legalitätsprinzips.

b) Beim Begriff des öffentlichen Interesses handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, bei dessen Auslegung der zuständigen Verwaltungsbehörde ein gewisser Beurteilungsspielraum zukommt, sofern ihre besonderen Kenntnisse oder ihre Vertrautheit mit den tatsächlichen Verhältnissen für die Auslegung bedeutsam sind (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich/St. Gallen 2010, 6. Aufl., N 535 ff.). Die Vorinstanz führt in ihrer Vernehmlassung aus, dass die Einwohnergemeinde Baar im Sinne der Wahrung der Verkehrssicherheit, der Landschafts- und Ortsbildpflege eine zurückhaltende Handhabung mit Reklamen anstrebe. Das Reklamereglement sei am 15. Dezember 2009 von der Gemeindeversammlung genehmigt worden. Damit komme auch der Wunsch der Bevölkerung zum Ausdruck, die Gemeinde vor einer Reklameflut, insbesondere von Grossreklamen, zu schützen. Die Einschränkung der zulässigen Grösse von Reklamen liege somit im öffentlichen Interesse. Diese Beurteilung ist zutreffend. Regelungen über die zulässige Reklamegrösse drängen sich zunächst aus Gründen der Verkehrssicherheit auf. Es entspricht allgemeiner Lebenserfahrung, dass Grossreklamen im Nahbereich von Strassen geeignet sein können, die Strassenbenützer abzulenken und die Verkehrssicherheit entsprechend zu beeinträchtigen. Dabei geht es insbesondere auch darum, dass ein reibungsloser Gebrauch des öffentlichen Grunds im Allgemeinen gewährleistet wird. Weiter steht die vorliegende Normierung im Interesse des Landschafts- und Ortsbildschutzes und dient damit auch der Durchsetzung ästhetischer Anliegen. Sie wirkt einer unansehnlichen Konzentration von Reklameflächen entgegen, fördert eine geordnete Werbung auf dem Gemeindegebiet und trägt dem Erscheinungsbild einer Ortschaft als Ganzes, der Ästhetik einzelner Strassenzüge und Plätze, wie auch der Würde von historischen Stätten und Amtsgebäuden sowie der Einzigartigkeit von Natur- und Kunstdenkmälern Rechnung (vgl. BGE 128

I 3). Damit steht fest, dass die hier umstrittene Bestimmung zur Verwirklichung der Verkehrssicherheit sowie der Landschafts- und Ortsbildpflege massgeblich beiträgt (vgl. auch Art. 1 Reklamereglement). Sie liegt damit im öffentlichen Interesse, anerkennt doch auch die höchststrichterliche Rechtsprechung, dass mitunter der Ortsbildschutz ein taugliches Kriterium zur Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit im Plakatwesen darstellt (vgl. BGer-Urteil vom 5. Juli 2006 [1P.84/2006]).

c) Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit knüpft unmittelbar am öffentlichen Interesse an. Er verlangt, dass die Massnahmen zur Verwirklichung eines im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich sind sowie zumutbar bleiben (vgl. BGE 138 II 346). Ungeeignet ist eine Anordnung, wenn sie mit Blick auf das angestrebte Ziel keinerlei Wirkung zeigt oder die Erreichung dieses Zwecks sogar erschwert oder verhindert (vgl. BGE 130 I 140). Die Erforderlichkeit eines Eingriffs fehlt, wenn eine aus Sicht des Bürgers weniger einschneidende Anordnung das angestrebte Ziel ebenso erreicht (BGE 136 II 457). Entscheidend ist dabei der Eignungsnachweis der Massnahmenalternative. Eine mildere Massnahme fällt als ungeeignet ausser Betracht, wenn sie eine geringere Zwecktauglichkeit als die ursprünglich ins Auge gefasste Vorkehrung aufweist (d.h. «nicht den erwünschten Erfolg» zeitigt; BGE 129 I 35). Gleiches gilt, wenn die mildere Massnahme zwar zwecktauglich wäre, das Gemeinwesen aber einen grossen Mehraufwand in Kauf zu nehmen hätte (BGE 101 Ia 336). Eine Verwaltungsmassnahme ist unzumutbar, wenn keine angemessene Zweck-Mittel-Relation, bei Eingriffen also kein vernünftiges Verhältnis zwischen konkretem Eingriffszweck und konkreter Eingriffswirkung vorliegt. Darum ist eine geeignete und erforderliche Massnahme gleichwohl unverhältnismässig, wenn der damit verbundene Eingriff in die Rechtsstellung des betroffenen Bürgers im Vergleich zur Bedeutung der verfolgten öffentlichen Interessen unvertretbar schwer wiegt (BGE 135 I 176).

Die Eignung der vorliegend streitigen Anordnung ist ohne weiteres gegeben. Eine Regelung über die zulässige Grösse von Fremd- und Eigenreklamen wahrt die Verkehrssicherheit und dient darüber hinaus dem Schutz des Landschafts-, Orts- und Strassenbilds (vgl. auch oben E. 4b.). Auch die Notwendigkeit der kritisierten Bestimmung ergibt sich aus verkehrspolizeilichen sowie landschafts- und ortsbildschützerischen bzw. ästhetischen Gründen. Neben dem Umstand, dass das Anbringen, Versetzen und Ändern von Reklamen grundsätzlich einer Bewilligung bedarf (vgl. Art. 5 Reklamereglement; Art. 99 Signalisationsverordnung [SSV; SR 741.21]; Art. 22 Abs. 1 Bundesgesetz über die Raumplanung [RPG; SR 700]), steht es einer Gemeinde im Rahmen der ihr zustehenden Kompetenzen frei, das Anbringen von Reklamen und Plakaten nach Art und Grösse zu normieren bzw. für bestimmte Zonen oder Gebäude überhaupt zu untersagen (vgl. BGE 128 I 3). Eine Bewilligungspflicht für Reklamen auf dem Gemeindegebiet, verbunden mit entsprechenden Sachnormen, ist daher nicht nur geeignet, sondern auch erforderlich, um die im öffentlichen Interesse liegenden Ziele zu verwirklichen. Entscheidend kommt hinzu, dass Art. 4 Abs. 5 Reklameregle-

ment keine starre Grössenbegrenzung auf 4 m² vorsieht. Vielmehr lässt die erwähnte Bestimmung grössere Flächen zu, sofern ein Reklamekonzept für das Gebäude eingereicht wird, in dem die Modalitäten (z. B. Standort, Grösse, Form, Farbe, Ausführung, Häufigkeit etc.) der Plakatierung unter Bezugnahme und Berücksichtigung der verfolgten öffentlichen Anliegen festgelegt werden. Mit diesem Ansatz bewegt sich die Vorinstanz im Rahmen der Gestaltungsfreiheit, die ihr die bundesgerichtliche Rechtsprechung belässt. Insbesondere ist eine andere, mildere und zwecktauglichere Normierung als die hier umstrittene nicht ersichtlich. Im Weiteren basiert der vorliegende Eingriff auf einem vernünftigen Verhältnis zwischen konkretem Eingriffszweck und konkreter Eingriffswirkung. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin spricht Art. 4 Abs. 5 Reklamereglement kein generelles Verbot für Plakatformate über 4 m² aus. Wie bereits ausgeführt, sind grössere Formate möglich, sofern ein Reklamekonzept für das Gebäude eingereicht wird. Hinzu kommt, dass das Reklamereglement mit Art. 6 eine Ausnahmeklausel enthält. Danach sind Ausnahmen vom Reglement gestattet, sofern besondere Verhältnisse dies rechtfertigen und die Ausnahme dem Zweck dieses Reglements nicht zuwiderläuft. Gründe für eine Ausnahme sind durch den Gesuchsteller darzulegen. Das damit zum Ausdruck gebrachte Bedürfnis der Gemeinde Baar, eine Flut von Grossreklamen zu verhindern resp. grössere Plakate lediglich dann zuzulassen, wenn ein Reklamekonzept vorliegt oder besondere Verhältnisse dies rechtfertigen, ist nachvollziehbar. Es kann nicht verheimlicht werden, dass es regelmässig die grossformatigen Reklamen sind, die in einem Spannungsverhältnis zu den verkehrspolizeilichen und ästhetischen Anliegen stehen. Dass in diesen Fällen ein Konzept verlangt wird, welches eine umfassende Würdigung der konkreten Situation zulässt, erscheint daher sachgerecht. In diesem Rahmen ist es denn auch möglich, die Modalitäten (z. B. Standort, Grösse, Form, Farbe, Ausführung, Häufigkeit etc.) der Plakatierung für das Gebäude und seine Umgebung verbindlich festzulegen. Es geht also nicht um einen generellen Ausschluss von Grossreklamen, sondern um eine umfassende, einzelfallweise Beurteilung solcher Gesuche. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann nur ein undifferenziertes und ausnahmsloses Verbot von Fremdreklamen auf privatem Grund einen unverhältnismässigen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentums-garantie bewirken (vgl. BGE 128 I 3). Dies ist hier – wie zuvor dargelegt – nicht der Fall. Die umstrittene Bestimmung verbietet weder Fremdreklamen noch beinhaltet sie ein starres, ausnahmsloses Verbot von Reklamen über 4 m². Sie ist genügend flexibel, um in Rücksicht auf die jeweilige Situation unterschiedlich grosse Plakatwerbungen zu ermöglichen. Von einem generellen Betriebsverbot für die Beschwerdeführerin auf dem Gemeindegebiet Baar kann daher keine Rede sein, zumal es ihr ohne weiteres möglich wäre, neben dem hier umstrittenen «Big Poster» in der Grösse von 50 m² auch kleinere Formate anzubieten. Ein Blick auf die Internetseite der Beschwerdeführerin zeigt im Übrigen, dass ein solches Angebot bereits heute über die (...) offeriert wird, welche wie die Beschwerdeführerin (beteiligungsrechtlich) zur Holdinggesellschaft (...) gehört. Deren Produktpalette umfasst unter anderem für Werbungen an Strassen und Plätzen folgende (kleinere) Standardformate: F4 (Weltformat; 89,5 x 128 cm), F200 (Cityformat; 116,5 x 170 cm), F200L (Cityformat; 119

x 170 cm), F12 (Breitformat; 268,5 x 128 cm), F12L (Breitformat; 268,5 x 128 cm), F24 (Grossformat; 268,5 x 256 cm). Weiter ist auf der erwähnten Webseite zu lesen, dass die Beschwerdeführerin im Moment über mehr als 120 Reklameanschlagstellen für sogenannte «Mega Poster» verfügt, welche sich mehrheitlich in den Städten Genf, Zürich, Basel und Luzern befinden. Die Geschäftstätigkeit der Beschwerdeführerin, d.h. die Akquisition und der Verkauf von Werbeflächen für die Grossbildkommunikation, konzentriert sich demnach auf die Grossstädte der Schweiz. Dies wird durch die Zweckumschreibung im Handelsregisterauszug der (...) ausdrücklich bestätigt. Innerhalb dieser strategischen Ausrichtung der Beschwerdeführerin fällt dem Gemeindegebiet Baar somit keine zentrale Bedeutung zu. Die wirtschaftlichen Interessen der Beschwerdeführerin werden mit der umstrittenen Reklamebestimmung – wenn überhaupt – nur untergeordnet tangiert. Die vorliegend verfolgten öffentlichen Interessen sind daher höher zu gewichten als die privaten Interessen der Beschwerdeführerin. Artikel 4 Abs. 5 Reklamereglement erweist sich damit als zumutbar und hält auch vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit stand.

5. Im Zwischenergebnis zeigt sich, dass Art. 4 Abs. 5 Reklamereglement auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und der damit verbundene Eingriff in die Rechtsstellung der Beschwerdeführerin verhältnismässig ist. Somit liegt mit der vorliegenden Normierung über die zulässige Reklamegrösse keine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) vor. Aus den gleichen Gründen ist ebenfalls eine Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) der Beschwerdeführerin, die im Übrigen nicht Grundeigentümerin der Bauparzelle ist, zu verneinen. Die hier vorfrageweise zu prüfende Reklamebestimmung erweist sich folglich als verfassungskonform und ist entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin anwendbar.

An der vorstehenden Beurteilung ändert auch die gemeindliche Richtlinie für Gestaltung von Reklamen nichts, wonach im Rahmen von überzeugenden Konzepten als Richtwert eine doppelte Grösse von 8 m² in Aussicht gestellt werde. Bei der Richtlinie handelt es sich um eine Verwaltungsverordnung, da sie dazu dient, innerhalb gewisser Leitlinien eine einheitliche und rechtsgleiche Behandlung der eingereichten Reklamegesuche zu gewährleisten. Sie stellt somit keine Rechtsquelle dar, weshalb der Regierungsrat und die Gerichte nicht daran gebunden sind (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 123 ff.). Zu berücksichtigen ist die Richtlinie nur insoweit, als sie eine dem Einzelfall gerecht werdende Auslegung der massgebenden Bestimmungen zulässt (BGE 122 V 19). Für die Bewilligungsbehörde heisst das wiederum, dass sie für die Verweigerung eines Reklamegesuchs nicht einfach auf die Reklame-Richtlinie verweisen darf. Vielmehr hat sie ihren Entscheid im Einzelfall zu begründen (vgl. auch oben E. 4c.).

6. Das vorliegende Gesuch zur Anbringung einer Reklameeinrichtung für wechselnde Fremdreklamen mit einer Grösse von 50 m² (5 m x 10 m) überschreitet die

in Art. 4 Abs. 5 Reklamereglement vorgesehene Plakatgrösse von 4 m² deutlich. Wie den Akten weiter zu entnehmen ist, hat sich die Gemeinde bei der Beschwerdeführerin am 17. Mai 2013 erkundigt, ob für sie die Einreichung eines Reklamekonzepts für die gesamte Liegenschaft auf Grundstück GS (...) in Frage komme. Die Beschwerdeführerin lehnte dies gemäss telefonischer Rückmeldung vom 22. Mai 2013 ab. Damit sind auch die Voraussetzungen für die Prüfung von grösseren Werbeflächen gemäss Art. 4 Abs. 5 Reklamereglement nicht erfüllt. Hinzu kommt, dass die Beschwerdeführerin auch keine Ausnahmegründe im Sinne von Art. 6 Reklamereglement dargelegt hat. Das Reklamegesuch hält daher die gesetzlichen Vorgaben nicht ein. Die Vorinstanz hat deshalb zu Recht unter Bezugnahme auf Art. 4 Abs. 5 Reklamereglement die Bewilligung für die nachgesuchte Reklameeinrichtung verweigert. Die Beschwerde erweist sich somit bereits unter diesem Gesichtspunkt als unbegründet und ist abzuweisen. Der vorinstanzliche Entscheid ist zu bestätigen.(...)

Beschluss des Regierungsrats vom 24. Februar 2015

C

Stichwortverzeichnis

- Ou ffentlichkeitsprinzip (Amtliche Dokumente): Amtliche Dokumente du rfen erst zug nglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, fu r den sie die Grundlage bilden, getroffen ist., 17
- Ou ffentlichkeitsprinzip (Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten): Das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten ist an die Beh rde zu richten, die das Dokument erstellt oder von Dritten, die dem Ou ffentlichkeitsgesetz nicht unterstehen, als Hauptadressatin erhalten hat. Diese Beh rde ist auch fu r den Entscheid u ber das Zugangsgesuch zust ndig., 17
- Amtliches Dokument, Protokoll und Ou ffentlichkeitsprinzip: Voraussetzung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten ist, dass das fragliche Dokument fertiggestellt wurde. Ein Sitzungsprotokoll liegt erst mit dessen Genehmigung in seiner definitiven Fassung vor und gilt erst dann als fertiggestellt., 12
- Bu rgerrecht: Abschreibung unvollst ndiger Einbu rgerungsgesuche; Versto  gegen Verfahrensgrunds tze, 6
- Begru ndung und Ou ffentlichkeitsprinzip: Anforderungen an die Begru ndungsdichte, wenn die Beh rde ein Zugangsgesuch mit einer Verfu gung ganz oder teilweise abweist., 17
- Begru ndungspflicht: Das rechtliche Geh r ist einer Partei vor Erlass der Entscheidung zu gew hren. Anforderungen an die Begru ndung von Entscheiden in Bu rgerrechtssachen., 27
- Beiladung: Gru nde, Wirkung, 34
- Beschleunigungsgebot und Ou ffentlichkeitsprinzip: Das geme ss Ou ffentlichkeitsgesetz geltende Beschleunigungsgebot verlangt, dass eine Beh rde m glichst rasch u ber das Zugangsgesuch befindet oder diejenigen Verfahrensschritte einleitet, die fu r einen Entscheid erforderlich sind. Eine Beh rde entspricht dem Beschleunigungsgebot, wenn ein fru herer Entscheid unter Beru cksichtigung der Umst nde des Einzelfalles vernu ftigerweise nicht m glich war., 12
- Beschwerdeverfahren, Ou ffentlichkeitsprinzip und Verfahrenskosten: Wird gegen eine Verfu gung u ber ein Zugangsgesuch beim Regierungsrat Beschwerde erhoben, sind fu r dessen Behandlung Verfahrenskosten zu erheben. Nur das erstinstanzliche Zugangsverfahren ist in der Regel kostenlos., 17
- Einpassung einer Neubaute in Ortsbildschutzzone: Anforderungen an Neubaute in Ortsbildschutzzone, Bedeutung der Stellungnahme des Amts fu r Denkmalpflege und Arch nologie, 47
- Hoheitliche T tigkeit: Die U bertragung der Verkehrsregelung auf ou ffentlichen Strassen und Pl tzen auf private Sicherheitsunternehmen ist zula ssig,

jedoch bewilligungs- und damit gebührenpflichtig. Aufgrund der hoheitlichen Natur der Taumltigkeit findet das Binnenmarktgesetz keine Anwendung., 40

Politische Rechte – Stimmrechts-, Abstimmungs- und Wahlbeschwerde: Zuständige Rechtsmittelinstanz; Rechtsmittelweg bei eidgenössischen Sachverhalten, 25

Protokoll und Öffentlichkeitprinzip (Einsicht in amtliche Dokumente): Einsicht in amtliche Dokumente kann nur in der Masse verlangt werden, als sie tatsächlich bestehen. Das Öffentlichkeitsgesetz bestimmt nicht, wie Sitzungsprotokolle abzufassen sind, und gibt der gesuchstellenden Person keinen Anspruch auf Überprüfung, ob das Sitzungsprotokoll dem tatsächlichen Inhalt der Sitzung entspricht., 17

Protokoll und Öffentlichkeitprinzip (Sitzungsprotokoll): Ein Sitzungsprotokoll ist ein amtliches Dokument, dessen Traktanden mehrere Geschaufte betreffen können. Daher muss für jedes einzelne Traktandum bzw. Geschaufte geprüft werden, ob der Zugang gewahrt werden kann oder ob Einschränkungsgünde vorliegen., 17

Protokoll: Wo keine bestimmte Art der Protokollierung vorgeschrieben ist, können die Behörden die Art der Protokollierung frei wählen, solange die Vorgaben von Art. 4 Abs. 2 der Verordnung über die Aktenführung eingehalten sind., 12

Reklamereglement Gemeinde Baar: Überprüfung Rechtsmässigkeit eines Erlasses (Reklamereglement) im Anwendungsfall, 53

Verkehrsdienste: Private Verkehrsdienste dürfen die Verkehrsregelung auf öffentlichen Strassen und Plätzen mit Bewilligung der kantonalen Polizeibehörden ausüben, haben hierfür jedoch ungeachtet vorliegender ausserkantonaler Bewilligungen eine Gebühren zu entrichten. Das Binnenmarktgesetz findet keine Anwendung., 40

Verwaltungsgebühren: Keine Anwendbarkeit des Binnenmarktgesetzes auf die Bewilligung zur Ausübung der Verkehrsregelung auf öffentlichen Strassen und Plätzen im Kanton Zug; Zulässigkeit der Erhebung von Verwaltungsgebühren für die Erteilung der entsprechenden Bewilligung, selbst wenn die Taumltigkeit in anderen Kantonen bereits bewilligt wurde., 40

Waffen: Beschlagnahmung von Waffen beim Auftreten eines Hinderungsgrundes; Hinderungsgrund der Fremdgefährdung sowie Hinderungsgrund des Strafregistereintrags wegen einer Handlung mit gewalttätiger oder gemeingefährlicher Gesinnung, 44

Wohnsitz: Wohnsitzbegrenzung in Altersheimen, 34