



VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: Dr. iur. Aldo Elsener, Vorsitz
lic. iur. Oskar Müller, lic. iur. Jacqueline Iten-Staub,
lic. iur. Felix Gysi und Dr. iur. Matthias Suter
Gerichtsschreiber: lic. iur. George Kammann

URTEIL vom 5. Oktober 2017

in Sachen

Piratenpartei Zentralschweiz, 6300 Zug

Beschwerdeführerin

vertreten durch Stefan Thöni, Parkstrasse 7, 6312 Steinhausen

gegen

1. Stadtrat von Zug, Stadthaus, 6301 Zug

2. Regierungsrat des Kantons Zug, Regierungsgebäude, 6301 Zug

Beschwerdegegner

betreffend

Plakatierung auf öffentlichem Grund

V 2017 43

A. Mit Kreisschreiben vom 23. Juni 2016 hat der Bundesrat die Kantonsregierungen darüber in Kenntnis gesetzt, dass als Datum für die eidgenössische Volksabstimmung, u.a. betreffend das Bundesgesetz vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz, NDG), der 25. September 2016 festgesetzt wurde. Die Piratenpartei Zentralschweiz reichte am 6. September 2016 bei der Stadt Zug ein Gesuch mit dem Antrag ein, zur Volksabstimmung vom 25. September 2016 über das Nachrichtendienstgesetz an zehn Standorten in der Stadt Zug je einen Plakatständer mit maximal zwei Plakaten im Format F4 für die Zeitspanne vom 10. September bis zum 28. September 2016 aufstellen zu dürfen. Mit Stadtratsbeschluss vom 13. September 2016 wurde das Gesuch abgewiesen. Begründend führte der Stadtrat aus, die Stadt Zug stelle bei Wahlen und Abstimmungen an rund zehn verschiedenen Standorten jeweils die kostenlose Plakatierung auf mobilen Plakatständern auf öffentlichem Grund und auf Werbeflächen der APG zur Verfügung. Der Stadtrat habe verschiedentlich entschieden, dass das Angebot der kostenlosen Plakatierung in erster Linie bei kommunalen Abstimmungen und Wahlen sowie bei den kantonalen und gesamtschweizerischen Gesamterneuerungswahlen zur Verfügung stehen solle. Dies, weil an den rund zehn verschiedenen Standorten aufgrund der Verkehrssicherheit und wegen des Erscheinungsbildes der öffentlichen Plätze und Strassen nur zurückhaltend plakatiert werden solle. Der Stadtrat erlaube hingegen jeweils unter Auflagen die freie Plakatierung auf privatem Grund und entlang der Kantonsstrassen. Der Stadtrat halte an dieser Praxis fest. Das Angebot der kostenlosen Plakatierung auf öffentlichem Grund solle insbesondere dem Informationsbedürfnis der Stimmberechtigten der Stadt Zug dienen. Dieses sei in Bezug auf städtische Urnenabstimmungen höher zu gewichten, weshalb es sich rechtfertige, den öffentlichen Grund ausschliesslich für die Plakatierung zu Gunsten einer oder mehrerer städtischer Abstimmung(en) zur Verfügung zu stellen, sofern solche stattfänden. Finde keine städtische Abstimmung statt, würden die Standorte auch für die Plakatierung zu Gunsten kantonalen oder eidgenössischer Urnenabstimmungen zur Verfügung gestellt. In diesem Fall hätten die Parteien jedoch die Plakatständer selber zu stellen.

Am 16. September 2016 erhob die Piratenpartei Zentralschweiz, Zug, vertreten durch Stefan Thöni, Verwaltungsbeschwerde gegen den Stadtratsbeschluss vom 13. September 2016 sowie Abstimmungsbeschwerde betreffend Unregelmässigkeiten im Vorfeld der eidgenössischen Volksabstimmung über das Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (NDG) vom 25. September 2016. Die Rechtsbegehren lauteten wie folgt:

- "1. Es sei der Beschluss des Stadtrates der Stadt Zug vom 13. September 2016 in Sachen Plakatierung aufzuheben und die Plakatierung der Stadt Zug gemäss Gesuch zu bewilligen.
2. Es sei eventualiter der Beschluss des Stadtrates der Stadt Zug vom 13. September 2016 in Sachen Plakatierung aufzuheben und die Sache zur erneuten Entscheidung an den Stadtrat zurückzuweisen.
3. Es sei die eidgenössische Volksabstimmung über das Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (NDG) vom 25. September 2016 zu verschieben bzw. aufzuheben und neu anzusetzen.
4. Es sei eventualiter eine Unregelmässigkeit im Vorfeld der eidgenössischen Volksabstimmung über das Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (NDG) vom 25. September 2016 durch Verweigerung der Plakatierung auf öffentlichem Grund festzustellen.
5. Es seien die Verfahrenskosten zu erlassen."

Die Piratenpartei Zentralschweiz liess zur Begründung im Wesentlichen vorbringen, Art. 8 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 34 Abs. 2 BV sei verletzt. Es liege eine Ungleichbehandlung zwischen der Piratenpartei Zentralschweiz und den Abstimmungskomitees der städtischen Volksinitiativen vor, da letztere nicht nur auf öffentlichem Grund plakatieren dürften, sondern von der Stadt Zug zusätzlich materiell unterstützt würden. Der Stadtrat sei nicht befugt, willkürlich festzulegen, welche Volksabstimmungen wie wichtig seien. Soweit der Stadtrat den städtischen Abstimmungen generell den Vorzug gegenüber denjenigen des Bundes gebe, verletze dies Art. 34 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 44 Abs. 1 BV. Weiter sei die Meinungsäusserungsfreiheit gemäss Art. 16 Abs. 2 BV beeinträchtigt. Eine allfällige Beschränkung der Plakatierung wegen der Verkehrssicherheit oder dem Stadtbild sei für jeden Standort zu prüfen, was willkürlich und in Verletzung des rechtlichen Gehörs nicht erfolgt sei.

Mit Regierungsratsbeschluss vom 29. September 2016 trennte der Regierungsrat die Eingabe auf zwei separate Verfahren auf, um über die Rechtsbegehren 3 und 4 innert der bundesrechtlich vorgesehenen zehntägigen Erledigungsfrist vorab zu entscheiden. Die Rechtsbegehren 1 und 2 sollten in einem eigenen Entscheid beurteilt werden, nach Durchführung einer Instruktion mit ordentlichen Fristen. Die Rechtsbegehren 3 und 4 wurden sodann im Beschluss vom 29. September 2016 abgewiesen.

Die Stadt Zug beantragte in ihrer Beschwerdeantwort vom 4. Oktober 2016 die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde. Sie verwies auf ihre nach kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Urnengängen differenzierende langjährige Praxis, mit welcher bei sämtlichen Urnengängen eine Gleichbehandlung der politischen Akteurinnen und Akteure sichergestellt werden solle. Für die politische Plakatierung habe sie sehr gut gelegene, stark frequentierte Standorte gewählt, welche ihres Erachtens genügten, um den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern eine Willensbildung zu ermöglichen. Das Interesse an der politischen Willensbildung sei abzuwägen gegenüber den öffentlichen Interessen an einem möglichst harmonischen städtischen Erscheinungsbild und ungestörten Fussgängerfluss, unter Berücksichtigung, dass jährlich vier bis fünf Abstimmungstermine durchgeführt und die Plakate jeweils während rund eines Monats aufgestellt würden. Der öffentliche Grund in der Stadt Zug solle insbesondere für städtische Anliegen zur Verfügung stehen, könne doch dem Informationsbedürfnis der Stadtzugerinnen und Stadtzuger für städtische Urnengänge im Gegensatz zu eidgenössischen und kantonalen Abstimmungen und Wahlen nur auf Stadtgebiet nachgekommen werden.

Mit Replik vom 27. Oktober 2016 bezeichnete die Piratenpartei Zentralschweiz die Interessenabwägung der Stadt Zug als grob fehlerhaft, seien doch die Meinungsäusserungsfreiheit gemäss Art. 16 Abs. 2 BV und die politischen Rechte gemäss Art. 34 Abs. 1 BV Grundrechte, welche einen bedingten Anspruch auf gesteigerten Gemeingebrauch gewährten. Die Beschränkung der Plakatstandorte sei angesichts der Grösse der Stadt Zug zur Erhaltung des Stadtbildes nicht erforderlich und damit unverhältnismässig.

Mit Entscheid vom 7. März 2017 wies der Regierungsrat die Rechtsbegehren 1 und 2 der Verwaltungsbeschwerde vom 16. September 2016 ab. Begründend führte er im Wesentlichen aus, dass die politische Plakatierung nach der Praxis der Stadt Zug grundsätzlich allen Parteien offen stehe, sofern die durch die Stadt Zug festgelegten Voraussetzungen erfüllt seien. Damit beständen im Abstimmungskampf für alle politischen Gruppierungen die gleichen Bedingungen und eine Ungleichbehandlung bzw. eine Verletzung des Gebots der Chancengleichheit bezüglich der verschiedenen politischen Parteien durch die Stadt Zug liege nicht vor. Zwischen städtischen, kantonalen und eidgenössischen Abstimmungskämpfen beständen aber naturgemäss Unterschiede, die eine ungleiche Behandlung im Sinne des Differenzierungsgebots rechtfertigten. So komme einer eidgenössischen Abstimmung im Gegensatz zu einem städtischen Urnengang schweizweite Aufmerksamkeit zu; der politische Diskurs finde nicht nur innerhalb der Gemeinde oder des Kantons statt. Demgegenüber beschränkten sich die Möglichkeiten für die Überzeugungs- und Mobilisie-

rungsarbeit bei städtischen bzw. kantonalen Anliegen auf die lokale bzw. regionale Ebene. Die Plakatierung auf den städtischen Plakatständern stelle zudem nicht die einzige Möglichkeit des Abstimmungskampfes dar. Der Piratenpartei Zentralschweiz hätten durch Plakatierungen auf privatem Grund und entlang der Kantonsstrassen alternative Möglichkeiten für ihre Meinungskundgabe zur Verfügung gestanden, weshalb die Meinungsäusserungsfreiheit nicht beeinträchtigt worden sei. Die Piratenpartei Zentralschweiz sei des Weiteren der Ansicht, die Stadt Zug verletze Art. 34 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 44 Abs. 1 BV, indem sie den städtischen Abstimmungen generell den Vorzug gebe. Dies sei nicht so, denn die Stadt Zug begründe ihre Praxis damit, dass der öffentliche Grund der Stadt Zug insbesondere für städtische Anliegen zur Verfügung stehen solle, da es vielerlei andere Möglichkeiten gebe, um sich über eidgenössische und kantonale Abstimmungen zu informieren, dem Informationsbedürfnis für städtische Abstimmungen und Wahlen jedoch nur auf Stadtgebiet nachgekommen werden könne, weshalb der vorhandene öffentliche Raum dafür zu verwenden sei. Worin eine Verletzung von Art. 45 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 44 Abs. 1 BV liegen solle, sei ferner nicht ersichtlich. Die Stadt Zug verfolge in Ausübung ihres Ermessens eine Bewilligungspraxis, welche verschiedene öffentliche Interessen gegeneinander abwäge und berücksichtige. Eine Priorität setze sie bei den kommunalen Urnengängen sowie den alljährlich stattfindenden kommunalen und kantonalen Gesamterneuerungswahlen. Aber auch bei eidgenössischen und kantonalen Urnenabstimmungen beständen Möglichkeiten der politischen Plakatierung. Bei den zehn für Plakatierung vorgesehenen Orten handle es sich um Plätze und Strassen der Gemeinde Zug und damit um öffentliche Sachen im Gemeingebrauch. Nachdem Plätze und Strassen primär dem Fussgängerverkehr und nicht dem Aufstellen von Plakatständern dienten, handle es sich bei Letzterem um sogenannten gesteigerten Gemeingebrauch. Bewilligungen zum gesteigerten Gemeingebrauch dienten der Koordination und Prioritätensetzung zwischen verschiedenen Nutzungen der öffentlichen Sachen, wobei die Behörden aufgrund der beschränkten Verfügbarkeit der Sache über einen gewissen Ermessensspielraum verfügen müssten.

B. Gegen den Regierungsratsbeschluss vom 7. März 2017 erhob die Piratenpartei Zentralschweiz, Zug, vertreten durch Stefan Thöni, Steinhausen, am 9. April 2017 Verwaltungsgerichtbeschwerde und beantragte die Aufhebung des Regierungsratsbeschlusses vom 7. März 2017 und verlangte festzustellen, dass die Verweigerung der Plakatierungsbewilligung durch den Stadtrat der Stadt Zug anlässlich der Volksabstimmung vom 25. September 2016 über das Nachrichtendienstgesetz rechtswidrig gewesen sei. Zudem seien die Verfahrenskosten zu erlassen. Begründend liess sie ausführen, der Beschwerdegegner 2 habe es unterlassen den Sachverhalt vollständig festzustellen. Konkret habe

er es unterlassen zu prüfen, ob an den zehn vom Beschwerdegegner 1 ausgewiesenen Standorten ein weiterer Plakatständer ohne Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit und des Stadtbildes hätte aufgestellt werden können. Ebenso seien keine Alternativstandorte geprüft worden. Dem bedingten Anspruch auf gesteigerten Gemeingebrauch könnten Polizeigüter wie die Verkehrssicherheit entgegenstehen. Ob die Verkehrssicherheit durch einen zusätzlichen Plakatständer gefährdet würde, sei aber an jedem Standort einzeln zu prüfen. Das Stadt-bild als allgemeines öffentliches Interesse vermöge die politischen Rechte und die Meinungsäusserungsfreiheit der Beschwerdeführerin nicht aufzuwiegen. An allen oder zumindest an einigen der zehn vom Stadtrat ausgewiesenen Standorte gebe es gemäss Sachverhalt genügend Kapazität um einen weiteren Plakatständer aufzustellen, ohne die Verkehrssicherheit zu gefährden. Wären die Kapazitäten an einigen oder an allen der zehn ausgewiesenen Plakatstellen erschöpft gewesen, hätte der Stadtrat die Plakatierung an anderen geeigneten Standorten bewilligen müssen, um dem bedingten Anspruch auf gesteigerten Gemeingebrauch Genüge zu tun. Eine Beschränkung der Kapazität auf gerade mal zehn Standorte in der gesamten Stadt Zug lasse sich angesichts der vielen anstehenden Volksabstimmungen weder mit der Verkehrssicherheit noch mit dem Stadtbild rechtfertigen. Der Verweis auf andere Möglichkeiten der Werbung für politische Anliegen ändere an dem bedingten Anspruch auf Erteilung der Bewilligung für den gesteigerten Gemeingebrauch nichts. Erst wenn der Stadtrat zum Ergebnis gelangt wäre, dass in der gesamten Stadt nicht genügend mögliche Plakatstellen zur Verfügung ständen, um allen Gesuchen zu entsprechen, hätte er priorisieren dürfen. Eine Differenzierung zwischen städtischen und eidgenössischen Vorlagen sei unzulässig. Insbesondere könne die Differenzierung nicht damit begründet werden, dass eidgenössische Vorlagen schweizweit thematisiert würden. Davon, dass Plakatwerbung für nationale Vorlagen weniger geeignet wäre, könne angesichts der vielen Plakate vor jedem Abstimmungstermin keine Rede sein. Selbst wenn eine Ungleichbehandlung von städtischen und eidgenössischen Vorlagen geboten wäre, so würde die Praxis des Stadtrates auch dazu führen, dass verschiedene eidgenössische Vorlagen ungleich behandelt würden, je nachdem ob gleichzeitig eine städtische Abstimmung stattfindet. Die Einräumung der absoluten Priorität betreffend städtische Vorlagen verletze zudem Art. 8 Abs. 1 BV sowie Art. 44 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 34 Abs. 2 BV und Art. 45 Abs. 1 BV sei unverhältnismässig. Der Beschwerdeführerin hätten für die Werbung gegen das Nachrichtendienstgesetz bei unabwendbarer Knappheit gleich viele der vorhandenen Plakatstellen zur Verfügung gestellt werden müssen wie für die Werbung für bzw. gegen die städtischen Vorlagen. Eventualiter hätten ihr zumindest einige Plakatständer auf Kosten der städtischen Vorlagen bewilligt werden müssen.

C. Mit Schreiben vom 12. Mai 2017 beantragte der Stadtrat von Zug, die Beschwerde sei abzuweisen. Begründend verwies er auf den angefochtenen Entscheid sowie auf den Stadtratsbeschluss vom 13. September 2016.

D. Mit Vernehmlassung vom 24. Mai 2017 beantragte die Direktion des Innern im Auftrag des Regierungsrates, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei; alles unter Kostenfolgen zulasten der Beschwerdeführerin. Zur Begründung wurde in Ergänzung zum angefochtenen Entscheid ausgeführt, die Behörde habe zur Sachverhaltsermittlung im Rahmen des Zumutbaren den entscheidenderheblich erscheinenden Umständen nachzugehen. Hierfür habe sie die notwendigen Informationen zu beschaffen, wobei sie sich auf eigenes Fachwissen und allgemein notorisches Wissen abstützen könne, ohne ein eigentliches Beweisverfahren durchführen zu müssen. Zudem diene die Bewilligung zum gesteigerten Gemeingebrauch einer öffentlichen Sache der Koordination und Prioritätensetzung zwischen verschiedenen Nutzungen der öffentlichen Sachen. Da gesteigerter Gemeingebrauch an öffentlichen Sachen naturgemäss nur einem begrenzten Benutzerinnen- und Benutzerkreis und nur in beschränktem Ausmass möglich sei, müsse die Behörde bei Entscheiden in diesen Belangen über ein gewisses Ermessen verfügen.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1. Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 1. April 1976 (VRG, BGS 162.1) ist gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrates die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst. Ein solcher Ausschluss liegt hier nicht vor. Zur Erhebung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist gemäss § 62 Abs. 1 VRG berechtigt, wer a) vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, b) durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist und c) ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Wer durch einen Akt besonders berührt ist, hat in der Regel ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung. Das Interesse an einer Überprüfung des angefochtenen Entscheids muss zudem aktuell und praktisch sein. An diesen Erfordernissen fehlt es, wenn

der angefochtene Entscheid im Zeitpunkt des Urteils keine Rechtswirkungen mehr entfaltet, weil das Ereignis, auf welches er sich bezogen hatte, in der Vergangenheit liegt. Das Bundesgericht verzichtet ausnahmsweise auf das Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses, wenn sich die aufgeworfene Frage jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen kann, eine rechtzeitige Beantwortung der Frage im Einzelfall kaum je möglich wäre und wenn an ihrer Beantwortung wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht (BGE 135 I 79 E. 1.1; BGE 141 II 14 E. 4.4). Die Beschwerdeführerin hat vorliegend am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen und ist als Gesuchstellerin durch den negativen Entscheid besonders berührt. Die Abstimmung vom 25. September 2016 hat allerdings bereits stattgefunden, weshalb kein aktuelles und praktisches Interesse an der Aufhebung des Entscheides vom 13. September 2016 mehr besteht. Da sich die aufgeworfene Frage betreffend Plakatierung durch politische Akteure aber jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen bei einer zukünftigen Abstimmung wieder stellen könnte, eine rechtzeitige Beantwortung der Frage im Einzelfall kaum je möglich wäre und weil an ihrer Beantwortung wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht, ist die Beschwerdeführerin zur Erhebung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde berechtigt. Stefan Thöni wurde von der Piratenpartei Zentralschweiz durch einen Beschluss des Präsidenten und der Vizepräsidentin vom 21. September 2016 rechtsgenügend zu ihrer Vertretung vor Gericht in dieser Sache bevollmächtigt. Die Beschwerde wurde ausserdem frist- und formgerecht eingereicht (§§ 64 und 65 Abs. 1 VRG), weshalb auf sie einzutreten ist.

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

3. a) Die Beschwerdeführerin bringt vor, dass zur Ausübung politischer Rechte ein bedingter Anspruch auf Bewilligung des gesteigerten Gemeingebrauchs nach Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) i.V.m. Art. 16 Abs. 2 BV bestehe. Sie habe den Stadtrat Zug darum ersucht, anlässlich einer nationalen Referendumsabstimmung auf bestimmten Plätzen in der Stadt mit Plakaten für ihren Standpunkt werben zu können. Mit der Abweisung dieses Gesuchs habe der Stadtrat Zug ihre verfassungsmässigen Rechte verletzt.

b/aa) Der Stadtrat Zug hat das strittige Gesuch der Beschwerdeführerin mit der Begründung abgelehnt, die Stadt stelle bei Wahlen und Abstimmungen an rund zehn verschiedenen Standorten die kostenlose Plakatierung auf mobilen Plakatständern auf öffentlichem Grund zur Verfügung. Auch könne auf verschiedenen Werbeflächen der APG kostenlos plakatiert werden. Verschiedentlich habe er aber entschieden, dass das Angebot der kostenlosen Plakatierung in erster Linie für kommunale Abstimmungen und Wahlen sowie für kantonale und gesamtschweizerische Gesamterneuerungswahlen vorgesehen sei.

b/bb) Der Stadtrat Zug beruft sich in seinen Eingaben im vorinstanzlichen Verfahren auf eine langjährige Praxis, die dazu diene, eine Gleichbehandlung der politischen Akteure sicherzustellen. Gemäss dieser Praxis werde die politische Plakatierung nur an zehn Standorten bewilligt (DI Act. 2, Stellungnahme im vorinstanzlichen Verfahren, S. 3, 1. Absatz). Zusammengefasst sehe die Praxis wie folgt aus (DI Act. 2, Stellungnahme im vorinstanzlichen Verfahren, S. 3, 3. Absatz):

"

Wahl/Abstimmung	Handhabung
Gesamterneuerungswahlen („Supersunday“, alle vier Jahre)	An den zehn Standorten werden je 24 Plakatflächen zur Verfügung gestellt. Die Plakatflächen werden den Parteien anteilmässig zur Verfügung gestellt. Die Plakatständer werden von der Stadt beklebt und aufgestellt. Freie Plakatierung auf privatem Grund und entlang der Kantonsstrassen.
Städtische Abstimmung oder Ergänzungswahl	An den zehn Standorten werden pro Abstimmungs- bzw. Wahlgegenstand zwei bis vier Plakatflächen zur Verfügung gestellt. Die Plakatständer werden von der Stadt beklebt und aufgestellt. Freie Plakatierung auf privatem Grund und entlang der Kantonsstrassen.
Eidgenössische oder kantonale Urnenabstimmungen (sofern keine städtischen Abstimmungen oder Ergänzungswahlen anstehen)	Die zehn Standorte werden den kantonalen Parteien zur Plakatierung zur Verfügung gestellt. Die Plakatständer müssen jedoch von den Parteien gestellt, beklebt und aufgestellt werden. Freie Plakatierung auf privatem Grund und entlang der Kantonsstrassen.

b/cc) In einem Schreiben des Stadtrats an alle "städtischen Parteien", welches auf eine Stadtratssitzung vom 8. Juli 2016 Bezug nimmt, orientiert der Stadtpräsident über die Plakatierung im Hinblick auf die hier streitbetroffene städtische Urnenabstimmung vom 25. September 2016 (DI Act.2, Beschluss 469.17). Demzufolge würden dem Pro- und dem Contra-Komitee vom 29. August bis und mit 25. September 2016 je 10 F4-Plakatständer

mit jeweils zwei F4-Plakaten an zehn Standorten in der Stadt zur Verfügung gestellt. Es würden auf dem öffentlichen Grund keine zusätzlichen Plakate bewilligt. Für die kostenlose Plakatierung auf Werbeflächen der APG stünden den politischen Parteien, Gruppierungen oder Aktionskomitees in der gleichen Zeit je 59 Flächen für F4-Plakate zur Verfügung. Ein Kontingent bestehe aus maximal 20 F4-Flächen. Die Parteien könnten Kontingente nach Bedarf auch für die kantonalen Ergänzungswahlen beanspruchen. Die Plakate seien mit dem Vermerk "Kommunale Abstimmung der Stadt Zug vom 25. September 2016" sowie dem Namen der Partei/des Komitees, der APG zuzustellen. Auf den ordentlichen Plakatstellen könne jedes Komitee unbeschränkt politische Plakate für Abstimmungen und Wahlen stellen. Der Aushang erfolge über die APG gemäss deren Verkaufsbedingungen. Politische Parteien, Gruppierungen oder Aktionskomitees könnten politische Plakate frühestens sechs Wochen vor dem Abstimmungssonntag grundsätzlich auch auf privatem Grund innerhalb der Bauzone in der Stadt Zug und ausserorts entlang der Kantonsstrassen stellen. Dabei dürften die Plakate innerhalb der Bauzone nicht im Bereich von Kreuzungen, Strasseneinmündungen sowie in privaten Ein- und Ausfahrten stehen und sie müssten den Durchgang für Fussgänger gewährleisten. Entlang der Kantonsstrassen seien die Plakate auf privatem Grund zu verankern. Sie dürften das Landschafts- und Ortsbild nicht zu stark stören und sie müssten den Bestimmungen des Strassenverkehrsrechts entsprechen.

b/dd) Der Stadtrat leistet mit seinem Angebot der kostenlosen politischen Plakatierung auf mobilen Ständern und Plakatflächen der APG einen wichtigen und sehr begrüßenswerten Beitrag zur politischen Willensbildung im Vorfeld von Abstimmungen und Wahlen. Es ist indessen nicht zu übersehen, dass der Stadtrat unter Berufung auf dieses Angebot, in ganz bestimmten Konstellationen, nämlich immer dann, wenn über eine kommunale Abstimmungsvorlage zu befinden ist, gewisse Gruppierungen daran hindert, den öffentlichen Grund in der Stadt zu beanspruchen, welche darauf ebenfalls politische Plakatwerbung betreiben wollen. Dies war beispielsweise auch im Vorfeld der Abstimmung vom 25. September 2016 der Fall. Anhand der vom Stadtrat Zug vor der Vorinstanz dargelegten Praxis ist dies auf den ersten Blick zwar nicht ersichtlich. Doch aus dem Schreiben, welches der Stadtrat an alle städtische Parteien richtete, geht hervor, dass nur Parteien und Gruppierungen, welche sich im Rahmen der städtischen Urnenabstimmungen engagierten, gratis Plakatständer erhielten und kostenlos auf APG-Werbeflächen plakatieren konnten, ferner dass auf öffentlichem Grund keine weiteren Plakatständer bewilligt wurden und dass politische Akteure zwar ausserorts entlang der Kantonsstrassen frei plakatieren durften, dass solche Plakate aber im privaten Grund verankert werden mussten. Damit

konnten Gruppierungen, die im Vorfeld des Abstimmungswochenendes vom 25. September 2016 in einer eidgenössischen Sachabstimmung auf Plakaten für ihren Standpunkt werben wollten, den öffentlichen Grund in der Stadt Zug nicht beanspruchen. Es ist zu prüfen, ob der Stadtrat von Zug diese Gruppierungen tatsächlich daran hindern durfte.

c/aa) Das Bundesgericht hat sich in BGE 135 I 302 E. 3.2 zur Problematik der Bewilligungspflicht für eine intensivere Nutzung des öffentlichen Grundes wie folgt geäußert: "Nach Rechtsprechung und Lehre gehören zum schlichten Gemeingebrauch die Nutzungen öffentlicher Sachen und all jene Tätigkeiten auf öffentlichem Grund, die entsprechend der breit umschriebenen und weit verstandenen Widmung der Allgemeinheit voraussetzungslos offen stehen. Merkmal des schlichten Gemeingebrauchs – und zugleich wesentliches Kriterium der Abgrenzung zum gesteigerten Gemeingebrauch – bildet die Gemeinverträglichkeit. Eine Nutzung wird als gemeinverträglich betrachtet, wenn sie von allen interessierten Bürgern gleichermaßen ausgeübt werden kann, ohne dass andere an der entsprechenden Nutzung übermäßig behindert werden. Wesentlich ist, dass im fraglichen Bereich gesamthaft eine gleichartige Benutzung durch alle Interessierten praktisch möglich ist (BGE 122 I 279 E. 2e/cc S. 286 mit Hinweisen). Die Grenze des einfachen Gemeingebrauchs wird indes überschritten, wenn eine Nutzung ihrer Natur oder Intensität nach den Rahmen des Üblichen übersteigt, nicht mehr der bestimmungsgemässen Verwendung entspricht, den rechtmässigen Gebrauch durch andere Benutzer beeinträchtigt und somit nicht mehr gemeinverträglich ist. Für die Abgrenzung im Einzelnen ist auf die konkreten örtlichen und zeitlichen Gegebenheiten sowie die Art und das Ausmass der üblichen Benützung abzustellen (BGE 126 I 133 E. 4c S. 139; BGE 105 Ia 91 E. 2 S. 93; je mit Hinweisen; ...). Gesteigerter Gemeingebrauch unterliegt im Allgemeinen einer Bewilligungspflicht, welche nicht so sehr dem Schutz von Polizeigütern als vielmehr der Koordination und Prioritätensetzung zwischen verschiedenen Nutzungen des öffentlichen Raums dient (BGE 127 I 164 E. 3b S. 169; BGE 126 I 133 E. 4d S. 139; je mit Hinweisen). Nach der unter der alten Bundesverfassung ergangenen Rechtsprechung durfte gesteigerter Gemeingebrauch auch ohne gesetzliche Grundlage von einer Bewilligung abhängig gemacht werden (vgl. BGE 121 I 279 E. 2b S. 283; BGE 105 Ia 91 E. 2 S. 93; je mit Hinweisen). Unter der neuen Bundesverfassung wird von der Lehre eine gesetzliche Grundlage für eine Bewilligungspflicht gefordert."

c/bb) Zum bedingten Anspruch auf Bewilligung von gesteigerten Gemeingebrauch erwog das höchste Gericht in BGE 138 I 274 E. 2.2.2: "Meinungsäusserungen verlangen vielfach die Benützung öffentlicher Sachen. Sofern die in Frage stehende Grundrechts-

ausübung nicht eine über den allgemeinen Zweck hinausgehende Nutzung der öffentlichen Sache darstellt, besteht ein unbedingter Anspruch auf Nutzung der öffentlichen Sache und diese ist – unter Vorbehalt von gesetzlich vorgesehenen, im öffentlichen Interesse liegenden und verhältnismässigen Einschränkungen (Art. 36 BV) – zulässig (vgl. etwa BGE 135 I 302 E. 3.2 f. S. 307 ff.; ...). Handelt es sich dagegen um eine intensivere Nutzung, so hat das Bundesgericht zunächst bei Sachen in Gemeingebrauch festgehalten, dass ein bedingter Anspruch auf Bewilligung von gesteigertem Gemeingebrauch besteht, wenn er für die Ausübung von Freiheitsrechten auf öffentlichem Grund erforderlich ist (vgl. BGE 135 I 302 E. 3.2 S. 308; 132 I 256 E. 3 S. 259; 1P.336/2005 vom 20. September 2005 E. 5; siehe auch BGE 127 I 84 E. 4b S. 88). Der Anspruch ist nur bedingt: Bedingt zum einen, weil grundsätzlich kein Anspruch besteht, dass der Staat positiv (neue) Einrichtungen schafft, um die Freiheitsrechtsausübung zu ermöglichen (...). Der bedingte Anspruch bezieht sich somit jeweils nur auf die Nutzung bestehender öffentlicher Sachen in engerem Sinn oder bestehender Infrastruktur (zu öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch: BGE 127 I 164 E. 5/b/bb S. 179; siehe auch BGE 122 I 279 E. 2c S. 284; zum Verwaltungsvermögen: Urteil 1P.304/1990 vom 18. Februar 1991 E. 3, in: ZBI 1992, S. 40 ff. in Verbindung mit nicht publiziertem Urteil P.170/1978 vom 19. März 1980 E. 3). Daneben besteht kein Recht, den öffentlichen Grund an einem beliebigen Ort, zu einem beliebigen Zeitpunkt und in einer beliebigen Weise zu benützen (vgl. BGE 127 I 164 E. 3c S. 171 m.H.); ausschlaggebend sind genügende Kapazitäten."

c/cc) Öffentliche Plätze dienen in erster Linie dazu, dass sich Personen darauf aufhalten und diese zu Fuss queren können. Werden auf Plätzen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen während mehrerer Wochen Plakatständer aufgestellt, so geht diese Nutzung über den schlichten Gemeingebrauch hinaus und es liegt gesteigerter Gemeingebrauch vor. Ein Plakatständer nimmt einen gewissen Raum in ausschliesslicher Weise in Anspruch. Der zur Verfügung stehende öffentliche Raum ist beschränkt, und es können auf einem Platz nicht in beliebiger Anzahl Plakatständer aufgestellt werden. Ungeregeltes Aufstellen von Plakatständern auf einem öffentlichen Platz könnte zudem andere legitime Benutzungsarten beeinträchtigen. Der Regelungsbedarf der Behörden für das Aufstellen von Plakaten auf Plätzen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen ist damit ausgewiesen (vgl. BGE 105 Ia 91 E. 2, in dem das Bundesgericht das Aufstellen eines Informationsstands eines politischen Aktionskomitees an fünf Samstagen auf einem Platz als gesteigerten Gemeingebrauch taxierte.).

c/dd) Das kantonale Gesetz über Strasse und Wege vom 30. Mai 1996 (GSW, BGS 751.14) regelt in grundsätzlicher Weise, dass im Kanton Zug jede über den Gemeingebrauch hinausgehende Benutzung einer Strasse oder eines Weges bewilligungspflichtig ist (§ 22 Abs. 1 GSW). Die Stadt Zug hat für die Werbung im öffentlichen Raum, wozu das Aufstellen von Plakaten auf öffentlichen Plätzen gehört, mit dem Reglement für Aussenwerbung vom 22. November 2011 (Reklamereglement, Nr. 406) eine spezielle Rechtsgrundlage geschaffen. Das Reglement wurde vom Grossen Gemeinderat erlassen und unterstand gemäss § 8 Abs. 1 lit. a der Gemeindeordnung der Stadt Zug vom 1. Februar 2005 (GO Zug, Nr. 101) der fakultativen Volksabstimmung. Beim Reklamereglement handelt es sich somit um eine Norm auf Gesetzesstufe bzw. um ein formelles Gesetz. Gemäss § 1 Abs. 1 Reklamereglement umschreibt es die Bewilligungspflicht von Werbeträgern. Ferner regelt es das Bewilligungsverfahren für Werbeträger, deren Zulässigkeit, Gestaltung und Unterhalt. Es dient gemäss Abs. 2 dem Vollzug der planungsrechtlichen und baupolizeilichen Vorschriften, der Verkehrssicherheit, dem Schutz des Orts- und Landschaftsbilds, dem Schutz von Kultur- und Naturdenkmälern sowie dem Schutz von Aussichtspunkten. Paragraph 2 Reklamereglement statuiert sodann, dass es für alle Reklameeinrichtungen auf dem Gebiet der Stadt Zug gilt (Abs. 1). Es gilt auch für temporäre und mobile Werbung und Werbeträger (Abs. 2). Plakatstellen gelten als Werbung im Sinne des Reglements (§ 3 Abs. 2 Reklamereglement). Paragraph 13 Abs. 1 Reklamereglement behandelt sodann die politische Werbung. Demzufolge erlässt der Stadtrat für politische Werbung, wie für Wahlen und Abstimmungen, eigene Richtlinien. Bei letztgenannter Bestimmung handelt es sich um eine Delegationsnorm. Der Stadtrat Zug wird darin vom Gesetzgeber beauftragt, generell-abstrakte Regelungen für politische Werbung im öffentlichen Raum aufzustellen, die auf verschiedene Einzelfälle anzuwenden sind. Rechtsdogmatisch gesehen handelt es sich bei diesen vom Stadtrat zu erlassenden Richtlinien um eine Verordnung. Eine Verordnung ist nämlich dadurch charakterisiert, dass sie Rechtsnormen enthält, die einer anderen Form als derjenigen der Verfassung oder des Gesetzes ergangen sind, d.h. auf einer Stufe unterhalb des Gesetzes stehen (Häfelein/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich / St. Gallen 2016, N 69). Lehre und Praxis unterscheiden verschiedene Arten von Verordnungen. Es stellt sich im vorliegenden Fall insbesondere die Frage, ob es sich bei der zu erlassenden Verordnung um eine Rechts- oder um eine Verwaltungsverordnung handelt. Während Verwaltungsverordnungen generelle Dienstanweisungen einer Behörde an ihre untergeordneten Behörden sind, enthalten Rechtsverordnungen Rechtsnormen, die dem Einzelnen Rechte einräumen oder Pflichten auferlegen. Sie richten sich in der Regel an die Allgemeinheit (Häfelein Müller/Uhlmann, a.a.O., N 77 ff.). Im konkreten Fall fordert der Stadtzuger Gesetzgeber

in § 13 Abs. 1 Reklamereglement den Stadtrat auf, Regeln für die politische Werbung zu erlassen. Aufgrund dieses Wortlauts wird klar, dass sich die Regeln nicht an dem Stadtrat unterstellte Behörden richten, sondern dass diese Regeln Aussenwirkung haben sollen. Insbesondere richten sie sich an politische Akteure (Parteien, Gruppierungen, Aktionskomitees, Einzelpersonen usw.), welche den öffentlichen Grund in der Stadt Zug benutzen wollen, um darauf für ihre Anliegen zu werben. Es handelt sich bei der zu erlassenden Verordnung somit um eine Rechtsverordnung und nicht um eine Verwaltungsverordnung.

c/ee) Aus rechtsstaatlichen Gründen, insbesondere im Hinblick auf die Rechtssicherheit, gilt der Grundsatz, dass rechtssetzende Erlasse erst nach ihrer Publikation in der Gesetzessammlung für die Privaten verbindlich werden (BGE 125 I 182 E. 2 b/cc, mit weiteren Verweisen; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 260). Dieser Grundsatz gilt auch für Rechtsverordnungen (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 79). Der Stadtrat Zug geht offenbar ebenfalls davon aus, dass nicht nur Beschlüsse des Grossen Gemeinderats, sondern auch solche, die er fasst und die allgemeinverbindlich sind, in der Amtlichen Sammlung der Ratsbeschlüsse der Stadt aufzunehmen und damit der Allgemeinheit zur Kenntnis zu bringen sind (vgl. Ziff. 1 lit. b Stadtratsbeschluss 43.15 vom 20. Januar 2015 betreffend die Aufnahme der Ratsbeschlüsse vom Zeitraum 1. Januar 2011 bis 31. Dezember 2014, www.stadtzug.ch/dl.php/de/54cb62fb71312/151.42.pdf).

c/ff) Richtlinien zur politischen Werbung bzw. eine entsprechende Rechtsverordnung hat der Stadtrat Zug indessen offensichtlich nicht erlassen. Wäre es anders, hätte der Stadtrat Zug diese wohl zu den Akten gereicht oder zumindest darauf verwiesen. Auch auf der Website der Stadt Zug sind keine Richtlinien bzw. ist keine Verordnung zur politischen Werbung aufgeschaltet. Die Plakatierungspraxis, auf die sich der Stadtrat in diesem Verfahren beruft, ist kein adäquater Ersatz für die fehlende Rechtsgrundlage. Die Praxis ist der Allgemeinheit nämlich nicht bekannt, wodurch es den davon betroffenen politischen Akteuren nicht möglich ist, sich danach zu richten. Das Schreiben, welches der Stadtrat von Zug im Vorfeld des Abstimmungswochenendes vom 25. September 2016 an politische Gruppierungen verschickt hat, kommt als Ersatz für die fehlende Rechtsverordnung aufgrund des eingeschränkten Adressatenkreises (städtische Parteien) erst recht nicht in Frage. Ausserdem war das Schreiben nicht geeignet, den angeschriebenen Gruppierungen Rechtssicherheit zu verschaffen, da diese aufgrund der nicht vorhandenen Rechtsverordnung nicht überprüfen konnten, ob der Stadtrat seine Praxis im Einzelfall rechtsgleich handhaben würde oder nicht. Auch eine gerichtliche Überprüfung ist damit nicht möglich. Der Stadtrat Zug hat das Gesuch der Beschwerdeführerin vom 6. September

2016 am 13. September 2016 abgewiesen, ohne dafür über eine genügende Rechtsgrundlage zu verfügen, und obwohl er verpflichtet war, eine entsprechende Rechtsgrundlage zu schaffen. Der Stadtrat hat hier umgehend seiner gesetzlichen Verpflichtung nachzukommen.

d) Der Regierungsrat hat im angefochtenen Entscheid die fehlende Rechtsgrundlage für die Bewilligung von Plakatständern auf öffentlichen Plätzen in der Stadt Zug für politische Werbung nicht festgestellt und gerügt. Damit hat der Regierungsrat es unterlassen, auf den Fall das richtige Recht anzuwenden, was eine Rechtsverletzung darstellt.

4. Fehlt es für die angefochtene Verfügung der Stadt an einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage, stellt sich trotzdem die Frage, wie die Verfügung auf die erhobene Beschwerde hin zu beurteilen ist. Das Fehlen einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage kann nicht bedeuten, dass die Stadt bis zum Erlass einer solchen jedermann und jederzeit den gesteigerten Gemeingebrauch ihrer Strassen und Plätze, auch nicht für politische Meinungsäusserungen, uneingeschränkt zu gewähren hätte. Dem steht nicht nur die – an sich aber auf unvorhersehbare Notfälle beschränkte (vgl. BGE 137 II 431 E. 3.3; 136 IV 97 E. 6.3.1) – polizeiliche Generalklausel entgegen, sondern immerhin auch die kantonale Gesetzesnorm von § 22 GSW und das städtische Reklamereglement, das in der Delegationsnorm von § 13 Abs. 1 vorsieht, dass für die politische Werbung in der Stadtgemeinde Richtlinien zu erlassen sind.

Demzufolge ist in Berücksichtigung der verfassungsmässigen Rechte der Beschwerdeführerin Folgendes festzustellen: Der Stadtrat Zug setzt bei der Zurverfügungstellung des öffentlichen Grunds für die politische Plakatwerbung klare Akzente. Er will die politischen Akteure bei kommunalen Urnengängen (Sachabstimmungen und Ergänzungswahlen) und bei den alle vier Jahre stattfindenden kommunalen und kantonalen Gesamterneuerungswahlen klar bevorzugen. Diese Priorisierung gegenüber Parteien, Aktionskomitees und Personen, die sich bei nationalen oder kantonalen Urnengängen engagieren, erscheint vor dem Hintergrund der begrenzten Kapazitäten sowie dem öffentlichen Interesse an einem ungestörten Fussgängerfluss und einem möglichst harmonischen Stadtbild sachlich gerechtfertigt. Der Beschränkung des Angebots auf zehn stark frequentierte Plätze haftet nichts Willkürliches an, sondern sie ist das Resultat einer durch die Vorinstanzen nach objektiven Kriterien vorgenommenen Interessenabwägung. Die in diesem Zusammenhang vom Regierungsrat im angefochtenen Entscheid gemachten Ausführungen sind nachvollziehbar und nicht zu beanstanden (Bf Act. 2, Erw. 6.3.4 und 6.3.5). Eine Ermessensüber-

schreitung oder ein Ermessensmissbrauch durch den Regierungsrat liegt jedenfalls nicht vor. Weiter ist eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 Abs. 1 BV), wie von der Beschwerdeführerin vorgebracht, nicht ersichtlich. Dies jedenfalls solange die Plakatierung jeweils allen offensteht, welche die einschränkenden Voraussetzungen nach Massgabe der Art des Urnengangs erfüllen. Dies heisst aber auch, dass es bei kommunalen Abstimmungen wohl nicht gerechtfertigt wäre, die Gratisangebote (Plakatieren auf zehn Plätzen und auf APG-Werbeflächen) nur einem Pro- und einem Contra-Komitee zu ermöglichen, sondern sie wären auch anderen Personen, Parteien oder Gruppierungen zugänglich zu machen, welche sich auf Plakaten im Format F4 zu einer oder mehreren kommunalen Vorlagen äussern wollen. Ähnliches liesse sich zu den kantonalen und eidgenössischen Sachabstimmungen sagen, wo es vor dem Hintergrund des Rechtsgleichheitsgebots problematisch sein dürfte, die zehn öffentlichen Plätze in der Stadt lediglich politischen Parteien für Plakatierungsaktionen zur Verfügung zu stellen. Die Regelung, dass politische Akteure bei diesen Vorlagen ihre Plakatständer selber mitbringen und bekleben müssen, hält des Weiteren vor dem Rechtsgleichheitsgebot stand, so lange sie in solchen Situationen für alle gleich gilt. Was schliesslich das städtische Angebot bei den Erneuerungswahlen betrifft, so müssten sich die Plakatierungsangebote mit Blick auf Art. 34 Abs. 2 BV an alle Personen und Gruppierungen richten, welche Wahlvorschläge eingereicht haben. Eine Beschränkung der Gratisangebote auf politische Parteien, welche bereits in den jeweiligen Parlamenten vertreten sind, würde vor der Verfassung wohl nicht standhalten. In materieller Hinsicht erweist sich somit die Abweisung des Gesuchs der Beschwerdeführerin durch den Stadtrat als rechtens, indem der Entscheid keine verfassungsmässigen Rechte der Beschwerdeführerin verletzt und verhältnismässig ist.

5. Demzufolge ergibt sich, dass in teilweiser Gutheissung der Beschwerde festzustellen ist, dass sich die angefochtenen Entscheide der Vorinstanzen nicht auf eine genügende gesetzliche Grundlage stützen können und insofern gegen Verfassungsrecht verstossen. Sie verletzen in materieller Hinsicht indessen nicht verfassungsmässige Rechte, weshalb die Beschwerde im Übrigen abzuweisen ist.

6. Gemäss § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG werden die Kosten im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht durch die unterliegende Partei getragen. Gemeinden können u.a. Kosten auferlegt werden, wenn sie durch einen groben Verfahrensmangel oder durch eine offenbare Rechtsverletzung zum Verfahren Anlass gegeben haben (§ 24 Abs. 2 VRG). Wenn das öffentliche Interesse an der Abklärung einer Streitfrage es rechtfertigt, können die Kosten herabgesetzt oder ganz erlassen werden (§ 25 lit. c VRG). Da ein grosses öffentliches In-

teresse an der Klärung der Frage besteht, unter welchen Voraussetzungen politische Akteure auf öffentlichen Plätzen in der Stadt Zug im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen mit Plakaten für ihre Anliegen werben dürfen, sind hier keine Kosten zu erheben. Eine Parteientschädigung ist im Regelfall nur dann geschuldet, wenn die obsiegende Partei berufsmässig vertreten wurde (§ 8 der Verordnung über die Kosten im Verwaltungsgericht vom 30. August 1977, BGS 162.12). Die teilweise obsiegende Beschwerdeführerin wurde nicht berufsmässig vertreten, womit ihr keine Parteientschädigung zuzusprechen ist.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. In teilweiser Gutheissung der Beschwerde wird festgestellt, dass sich die angefochtenen Entscheide der Vorinstanzen nicht auf eine genügende gesetzliche Grundlage stützen können; im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.
2. Das Verfahren ist kostenlos.
3. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
5. Mitteilung an den Vertreter der Beschwerdeführerin (im Doppel mit ausführlicher Rechtsmittelbelehrung), an den Stadtrat Zug (zweifach) und an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach).

Zug, 5. Oktober 2017



Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am

11. Okt. 2017