

7. Verfahren

§ 10 GG – Ein Gemeinderat, der mit einer privaten Bauherrschaft Verhandlungen über ein gemeinsames Bauprojekt führt, kann deshalb noch nicht als befangen bezeichnet werden. Entscheidend ist, ob sich der Gemeinderat als zuständige Baubewilligungsbehörde an die baurechtlichen Vorschriften hält (Erw. 2).

Aus den Erwägungen:

2. a) Mit einer Eingabe vom 13. Januar 2004 lassen die Beschwerdeführer geltend machen, der Stadtrat Zug habe als für die Erteilung der Baubewilligung zuständige Instanz nicht die notwendige Unabhängigkeit. Bereits in der Einsprache habe man darauf hingewiesen, dass die Stadt Zug einen Teil oder sogar alle der neu erstellten Büros zu mieten beabsichtige. Der Stadtrat habe sich im Baubewilligungsverfahren dazu aber nicht geäussert. Inzwischen habe man konkrete Anhaltspunkte für die Befangenheit der Bewilligungsbehörde. Aus der «Zuger Presse» vom 12. Dezember 2003 könne man entnehmen, dass zwischen der Stadt Zug und der Eigentümerin der Liegenschaft offensichtlich einvernehmliche Absprachen im Hinblick auf die Bewilligung des angefochtenen Baugesuchs stattgefunden hätten. Aus dem Artikel ergebe sich, dass die Eigentümerin als Trägerin für ein von der Stadt Zug geplantes Parkhaus auftreten würde, da sich die Stadt ein solches aus Kostengründen nicht leisten könne und daher auf die Finanzierung durch Dritte angewiesen sei. Damit stehe fest, dass die Stadt Zug ein bedeutendes eigenes Interesse an der Erteilung der Baubewilligung gehabt habe, womit sie bereits in diesem Verfahren Parteistellung gehabt habe. Bei den Beschwerdeführern sei der Eindruck entstanden, dass zwischen der Finanzierung der Tiefgarage und der Erteilung der Baubewilligung ein Zusammenhang bestanden habe, indem für die Bewilligung des Baugesuchs die Finanzierung der Tiefgarage in Aussicht gestellt worden sei. Die Art und Weise, wie der Stadtrat die Einwände der Beschwerdeführer behandelt habe, lasse den Schluss zu, dass er ein entscheidendes Eigeninteresse am Zustandekommen des Baugesuchs gehabt habe. Es würden genügend Anhaltspunkte vorliegen, die Misstrauen in die Unparteilichkeit der entscheidenden Behörde wecken würden. Zudem werde eine tatsächliche Befangenheit gar nicht verlangt. Es genüge, wenn Umstände gegeben seien, die den Anschein der Befangenheit und die Gefahr der Voreingenommenheit zu begründen vermöchten. Der Stadtrat hätte, wie in der Einsprache vom 23. Oktober 2002 verlangt, die Baubewilligung nicht aussprechen, sondern diese Sache dem Regierungsrat überlassen müssen. Falls das Gericht dem Begehren der Beschwerdeführer folge und beschliesse, dass der Regierungsrat über das Baubewilligungsgesuch zu entscheiden habe, so dürfe mit der Instruktion nicht die Baudirektion betraut werden, da diese in der Sache unzulässigerweise vorbefasst wäre.

b) Die Baudirektion erklärt diesbezüglich, die Beschwerdeführer könnten aus dem Hinweis, dass der neue Eigentümer der Liegenschaft an der Erstellung eines unterirdischen Parkhauses unter dem der Stadt Zug gehörenden Platz interessiert sei, nichts zu ihren Gunsten ableiten. Selbst wenn dieser Hinweis zutreffen sollte, was die Baudirektion nicht beurteilen könne, so würde kein Ausstandsgrund vorliegen. Da die Beschwerdeführer keinen Ausstandsgrund gemäss § 10 Abs. 1 des Gemeindegesetzes geltend machen könnten, sei ihr Ausstandsbegehren zum vorneherein als untauglich zu qualifizieren. Wenn das Ausstandsbegehren gegen den Stadtrat aber unbegründet sei, so bestehe auch kein Grund, das umstrittene Baugesuch zur Beurteilung an den Regierungsrat zu überweisen, da dieser in der Sache bereits entschieden habe.

c) Der Stadtrat Zug verweist in seiner Eingabe vom 28. Januar 2004 auf die Vorlage für den Grossen Gemeinderat Nr. 1779, Nr. 4, vom 2. Dezember 2003 und führt ergänzend aus, der Stadtrat sei als Baubewilligungsbehörde in seinem Entscheid über die Baubewilligung zum Umbauprojekt für die Liegenschaft X. nicht befangen, wenn er mit der Eigentümerin der Liegenschaft als mögliche Investorin für ein Parkhaus auf öffentlichem Grund verhandle. Die Behauptung, für die Bewilligung des Baugesuchs sei die Finanzierung der Tiefgarage in Aussicht gestellt worden, sei völlig aus der Luft gegriffen und werde mit keinem Faktum näher begründet. Bei der Kleinräumigkeit der Stadt Zug komme es immer wieder vor, dass der Stadtrat mit Grundeigentümern im Gespräch über eine bestimmte Thematik sei, und gleichzeitig als Baubewilligungsbehörde unabhängig – gestützt auf die baupolizeilichen Vorschriften – ein Baugesuch der gleichen Person zu beurteilen habe. Es würde den Beschwerdeführern gut anstehen, wenn sie den starken Vorwurf an die Baubewilligungsbehörde, sie habe «offenbar mit der Baugesuchstellerin eine Gegenleistung vereinbart», wenigstens begründen würde. Die Oberflächlichkeit des Vorwurfs zeige, dass damit eine reine Behauptung in den Raum gestellt werde. Im Übrigen könne dem Stadtrat nicht zur Last gelegt werden, dass die Eigentümerin der Liegenschaft den Zeitpunkt ihres Entscheides über den Bau des Parkhauses mit dem Zeitpunkt des Umbaus des Warenhauses koordiniere. Die Beschwerdeführer würden nicht genügend Anhaltspunkte dafür vorbringen noch seien solche vorhanden, die geeignet wären, Misstrauen in die Unparteilichkeit des Stadtrates als Baubewilligungsbehörde zu wecken.

d) Die Bauherrschaft ihrerseits lässt ausführen, bei der Eingabe der Beschwerdeführer handle es sich um eine unzulässige Eingabe. Unzulässig sei einmal die verlangte Neubeurteilung durch den Regierungsrat und die Weisung an den Regierungsrat, wen er mit der Instruktion beauftragen wolle. Der erste Antrag der Beschwerdeführer komme einem Wiedererwägungsgesuch gleich, da der Ausstand des Regierungsrates weder beantragt noch eine Befangenheit behauptet werde. Zu beachten sei auch, dass das Verwaltungsgericht einen Entscheid des Regierungsrates zu beurteilen habe. Es habe nicht die

Baudirektion, sondern der Regierungsrat entschieden, weshalb Antrag 2 ohnehin falsch sei. Wenn der Entscheid des Stadtrates in formeller oder materieller Hinsicht falsch gewesen wäre, so hätte der Regierungsrat als Entscheidungsinstanz mit voller Kognition diesen Fehler behoben. Es sei nicht einzusehen, wieso der Regierungsrat nochmals entscheiden sollte, nachdem er das Projekt geprüft und in jeder Hinsicht als korrekt beurteilt habe. Zur Sache selber lässt die Bauherrschaft ausführen, die Behauptung der Beschwerdeführer, der Stadtrat habe die Baubewilligung im Sinne einer Gegenleistung in Aussicht gestellt, wenn die Eigentümerin der Liegenschaft die Finanzierung der Tiefgarage übernommen hätte, sei mutwillig und böse und müsse in aller Form zurückgewiesen werden. Eine solche Lösung hätte sowohl planerisch als auch finanziell vom Grossen Gemeinderat beschlossen werden müssen. Dieser Entscheidungsträger sei nicht identisch mit der Baubewilligungsbehörde. Schon aus diesem Grund wäre eine solche Abmachung unmöglich gewesen. Durch den Antrag auf einen Vor- bzw. Zwischenentscheid würden die Beschwerdeführer offensichtlich eine Verzögerung des Bauvorhabens beabsichtigen. Für einen separaten Entscheid bestehe keine Veranlassung. Auf die nachträglichen materiellen Einwendungen sei nicht mehr einzutreten. Ein Ausstandsgrund im Sinne des Gemeindegesetzes werde gegen die Mitglieder des Stadtrates nicht geltend gemacht, womit das Ausstandsbegehren ohnehin unbegründet sei.

e) Zu prüfen ist somit vorerst, ob gegen den Stadtrat Zug als Baubewilligungsbehörde zu Recht der Vorwurf der Befangenheit erhoben wird. Erweist sich dieser Vorwurf als unbegründet, braucht das Gericht auf den weiteren Antrag nicht einzutreten.

aa) Gemäss § 10 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 4. September 1980 (BGS 171.1, GG) haben die Mitglieder von Gemeindebehörden bei der Vorbereitung, Behandlung und Erledigung von Geschäften, die persönliche Rechte oder Interessen, die Rechte oder Interessen des in § 20 der Kantonsverfassung umschriebenen Personenkreises oder Rechte oder Interessen juristischer Personen oder wirtschaftlicher Unternehmungen betreffen, an denen sie massgeblich beteiligt oder deren Organ sie sind, vor allen Instanzen in den Ausstand zu treten. Ein unter Verletzung der Ausstandspflicht gefasster Beschluss einer Gemeindebehörde ist nach § 10 Abs. 4 GG vom Regierungsrat auf Beschwerde hin aufzuheben. Der Vorwurf der Befangenheit bzw. des Verdachts der Befangenheit hat sich gegen einzelne Mitglieder einer Behörde zu richten und nicht pauschal gegen eine Behörde als Ganzes. In einem solchen Fall müsste nachgewiesen werden, dass die einzelnen Behördemitglieder alle befangen seien und in den Ausstand zu treten hätten. Solche Vorwürfe werden seitens der Beschwerdeführer nicht vorgebracht. Sie werfen vielmehr dem Stadtrat als Gesamtbehörde Befangenheit und unzulässige Parteinarbeit im gemeindlichen Baubewilligungsverfahren vor.

bb) Die Beschwerdeführer stützen ihren Vorwurf auf einen Artikel in der «Zuger Presse» vom 12. Dezember 2003. Hier ist unter anderem zur Frage

der Neugestaltung des Bundesplatzes Folgendes festgehalten: «Es hat sich aber ergeben, dass der neue Eigentümer der Liegenschaft Interesse angemeldet hat, als Trägerin für das Parkhaus aufzutreten und die Kosten für den unterirdischen Teil zu übernehmen. Die Gespräche, die durch Einsprachen vorläufig nur leicht getrübt wurden, verliefen bisher aus der Sicht der Stadt positiv. Klar ist auch, dass die Stadt für die oberirdische Gestaltung des Bundesplatzes aufkommt». Aus diesem Zeitungsartikel ergibt sich entgegen der Meinung der Beschwerdeführer aber in keiner Weise, dass der Stadtrat der Bauherrschaft des vorliegenden Verfahrens im Sinne eines Gegengeschäfts irgendwelche Zugeständnisse gemacht hätte. Die Basis für den Artikel in der «Zuger Presse» liegt – wie der Stadtrat zu Recht feststellt – im Bericht des Stadtrates zur Motion der FDP-, CVP- und SVP-Fraktionen betreffend «Attraktivere Gestaltung des Bundesplatzes unter gleichzeitiger Erstellung eines zweigeschossigen unterirdischen Parkhauses» vom 3. März 1996. In diesem Bericht ist festgehalten, dass es der Stadt Zug in Anbetracht der finanziellen Lage und des übrigen Bedarfs an Infrastruktur nicht möglich sei, die Gesamtkosten dieses Parkhauses von über 11 Millionen zu tragen. Weiter wird darauf hingewiesen, dass sich die Situation für die Eigentümerin der Liegenschaft anders präsentierte, die sich dafür interessiere, als Trägerin des Parkhauses aufzutreten und die Kosten für den unterirdischen Teil zu übernehmen. Weiter wird im Bericht festgehalten, dass die Eigentümerin einen Grossteil der Parkplätze der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen würde, wobei im Interesse der Wirtschaftlichkeit des neuen Parkhauses flankierende Massnahmen ergriffen werden müssten (Reduktion des oberirdischen Parkplatzangebots in der Umgebung sowie eine einheitliche Regelung der Gebühren). Entsprechende Gespräche zwischen der Stadt Zug und der Eigentümerin seien im Gang. Schliesslich wird auf das Umbauprojekt hingewiesen und darauf, dass die Gespräche zwischen der Stadt und der Eigentümerin wieder aufgenommen würden, wenn die Baubewilligung für das Gebäude rechtskräftig sei.

cc) Der Stadtrat Zug ist zur Zeit intensiv damit beschäftigt, entlang der Achse Neugasse-Postplatz-Bahnhofstrasse-Bundesplatz mit Parkhäusern, Strassenführungen und -sanierungen sowie mit einem Parkleitsystem dafür zu sorgen, dass die Innenstadt verkehrstechnisch beruhigt und die Lebensqualität sowie die Erreichbarkeit von Läden und Serviceeinrichtungen stark verbessert werden kann. Der Stadtrat ist im Sinne von § 84 GG zur Besorgung solcher Aufgaben verpflichtet, soweit diese nicht einem anderen Gemeindeorgan zugewiesen sind. Im oben erwähnten Bericht an den Grossen Gemeinderat sind die entsprechenden Fragen und Probleme umfassend dargestellt. Es ergeben sich aber auch aus diesem Bericht keine Anhaltspunkte dafür, dass der Stadtrat gegenüber der Eigentümerin irgendwelche Konzessionen betreffend der Baubewilligung für den Umbau des Gebäudes gemacht hätte. Es ist auch nicht ungewöhnlich, dass der Stadtrat in seiner Funktion als Exekutive einerseits Verhandlungen mit Privaten führen und

Geschäfte abschliessen muss und andererseits diesen Privaten auch wieder Bewilligungen zu erteilen hat. Entscheidend ist dabei, dass sich der Stadtrat als Baubewilligungsbehörde an die baurechtlichen Vorschriften hält. Diese Fragen sind aber Gegenstand der materiellrechtlichen Beurteilung der vorliegenden Beschwerden. Selbst wenn der Stadtrat in sehr einvernehmlichen Verhandlungen mit der Bauherrschaft über die Realisierung und Finanzierung des Parkhauses am Bundesplatz gestanden hat, so kann aus diesem Faktum noch nicht ein Anschein der Befangenheit der einzelnen Stadträte abgeleitet werden. Hinzu kommt noch, dass für die planerische und finanzielle Realisierung des Parkplatzprojektes am Bundesplatz der Grosse Gemeinderat zuständig wäre. Der Stadtrat wäre daher auch nicht in der Lage gewesen, irgendwelche Zugeständnisse entgegenzunehmen oder abzugeben. Zu beachten ist auch, dass selbst wenn die Stadt Zug als Bauherrin auftritt, der Stadtrat als Bewilligungsbehörde in eigener Sache auftreten müsste.

Der Vorwurf des Anscheins der Befangenheit bzw. der Befangenheit selber erweist sich in diesem Fall als gänzlich unbegründet. In diesem Punkt muss die Beschwerde V 2003/133 abgewiesen werden. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch, dass eine Rückweisung an den Regierungsrat aus verfahrensrechtlicher Sicht unmöglich gewesen wäre, nachdem dieser mit voller Kognition den Baubewilligungsentscheid des Stadtrates überprüft und als korrekt bezeichnet hat. Es wäre auch nicht Sache des Verwaltungsgerichts, dem Regierungsrat Weisungen zu erteilen, welche seiner Direktionen er mit der Instruktion eines Beschwerdeverfahrens beauftragen sollte.

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 26. April 2004

V 2003/133

§§ 10 Abs. 1 und 19 Abs. 1 Ziff. 3 VRG – Gegenüber Spezialadressaten sind Allgemeinverfügungen individuell und persönlich zu eröffnen, d.h. die anordnende Behörde kann sich nicht allein auf die öffentliche Bekanntmachung der Allgemeinverfügung beschränken (Erw. 2). Beginn des Fristenlaufs (Erw. 3).

Aus dem Sachverhalt:

Die L. AG ist Eigentümerin des Moosbachweges, GS Nr. 2767, in Zug. Mit Vertrag vom 30. September 1958 räumte die L. AG der Einwohnergemeinde Zug ein öffentliches Fuss- und Fahrwegrecht auf dem Moosbachweg ein. Am 27. Dezember 2000 gelangte die Sicherheitsabteilung der Stadt Zug an die L. AG und unterbreitete ihr den Vorschlag, auf der Südseite des Moosbachweges ein zehn Meter langes Parkfeld zu markieren und den verbleibenden Strassenabschnitt mit einem Parkverbot zu versehen. In der Fol-