



VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: Dr. iur. Aldo Elsener, Vorsitz
Dr. iur. Matthias Suter, lic. iur. Ivo Klingler
Ersatzrichterin lic. iur. Judith Fischer und Ersatzrichterin Susanne Koch
Gerichtsschreiber: lic. iur. Peter Kottmann

URTEIL vom 3. Oktober 2022 *[rechtskräftig]*
gemäss § 29 der Geschäftsordnung

in Sachen

A. _____
Beschwerdeführer

gegen

1. Stadtrat von Zug
2. Sicherheitsdirektion des Kantons Zug
Beschwerdegegner

betreffend

Aufhebung eines öffentlichen Parkfeldes

V 2022 34

A. Im Amtsblatt vom 25. März 2022 veröffentlichte der Stadtrat von Zug folgende Verkehrsordnung:

Rosenbergstrasse; Aufhebung eines öffentlichen Parkfeldes

Folgende Verkehrsordnung wurde vom Stadtrat gestützt auf Art. 3 Abs. 2 SVG und § 5 der kantonalen Verordnung über den Strassenverkehr und die Strassensignalisation am 1. März 2022 beschlossen (Beschluss Nr. 112.22) und durch die Sicherheitsdirektion des Kantons Zug am 21. März 2022 [recte: 16. März 2022] genehmigt:

1. An der Rosenbergstrasse im Bereich der Liegenschaft Nr. 23: Aufhebung eines öffentlichen Parkfeldes (Stadtratsbeschluss Nr. 738.08 vom 1. Juli 2008).
2. [Rechtsmittelbelehrung]
3. Der Entscheid tritt nach unbenutztem Ablauf der Beschwerdefrist bzw. nach der rechtskräftigen Erledigung allfälliger Beschwerden mit dem Aufstellen der Signale in Kraft (Art. 107 Abs. 1 SSV).
4. Widerhandlungen gegen die Verkehrsordnung werden nach Art. 27 und 90 SVG geahndet.

B. Am 16. April 2022 erhob A. _____ gegen den von der Sicherheitsdirektion des Kantons Zug genehmigten Stadtratsbeschluss beim Verwaltungsgericht Beschwerde und beantragte, der Stadtratsbeschluss Nr. 112.22 sei aufzuheben. Zur Begründung seiner Beschwerde brachte er vor, als Mitglied des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug stehe er in ständigem Austausch mit den Stadtratsmitgliedern der Stadt Zug. Der Vorsteher des zuständigen Departements Soziales, Umwelt, Sicherheit (SUS) habe ihm persönlich mehrfach versichert, dass es in Zukunft zu keinen Aufhebungen von öffentlichen Parkfeldern kommen werde. Dieser Beschluss stehe also diametral diesen Versprechungen gegenüber. Durch Gespräche mit Bewohnern des Quartiers habe sich gezeigt, dass ohnehin oft zu wenig Parkplätze bestünden und also eher Parkplätze geschaffen als aufgehoben werden sollten. Falls es durch den Neubau im Bereich der Liegenschaft Nr. 23 an der Rosenbergstrasse nicht möglich sein sollte, den bestehenden Parkplatz zu erhalten, verlange er für das Quartier mindestens einen Ersatzparkplatz.

C. Mit Schreiben vom 19. April 2022 machte das Verwaltungsgericht den Beschwerdeführer u.a. auf Folgendes aufmerksam: Gemäss den dem Gericht vorliegenden Angaben sei davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer rund 1,0 km vom umstrittenen Parkplatz entfernt wohne (Luftlinie). Gemäss bundesgerichtlicher Praxis sei die Beschwerdebefugnis in der Regel nur bei einer Distanz von maximal 100 m gegeben. Bei Beschränkungen des Parkierens oder der Aufhebung von Parkplätzen werde zudem verlangt, dass diese eine spezifische Betroffenheit bewirkten, weil dadurch die Nutzung einer Liegenschaft verunmöglicht oder erheblich erschwert werde (BGer 2A.115/2007 vom 14. August 2007 E. 3). Im vorliegenden Fall sei daher die Beschwerdeberechtigung fraglich, weshalb dem Beschwerdeführer die Gelegenheit gegeben werde, sich bis zum 11. Mai 2022 zu dieser Frage schriftlich zu äussern.

D. Mit Eingabe vom 9. Mai 2022 teilte der Beschwerdeführer mit, als Gemeinderat der Stadt Zug fühle er sich verpflichtet einzuschreiten, wenn der Stadtrat Beschlüsse zum Nachteil der Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Zug vollziehe. Aus diesem Grund sei die Beschwerdeberechtigung gegeben.

E. Den von ihm verlangten Kostenvorschuss von Fr. 500.– bezahlte der Beschwerdeführer fristgerecht.

F. In ihrer Vernehmlassung vom 20. Mai 2022 stellte die Sicherheitsdirektion des Kantons Zug folgende Anträge:

1. Auf die Beschwerde sei nicht einzutreten.
2. Eventualiter sei die Beschwerde abzuweisen, soweit sie sich gegen die Genehmigungsverfügung der Sicherheitsdirektion vom 16. März 2022 richtet.
3. Unter Kostenfolge zulasten des Beschwerdeführers.

G. Mit Eingabe vom 7. Juni 2022 stellte der Stadtrat von Zug folgende Anträge:

1. Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei mangels Legitimation nicht einzutreten.
2. Eventuell sei die Beschwerde abzuweisen.
3. Unter Kostenfolge zulasten des Beschwerdeführers.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1. Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; BGS 162.1) ist die Beschwerde an das Verwaltungsgericht gegen Verwaltungsentscheide unterer kantonaler Verwaltungsbehörden zulässig, soweit sich ihre Entscheide auf Bundesrecht stützen und die Gesetzgebung keinen Weiterzug an den Regierungsrat oder das Bundesverwaltungsgericht vorsieht. Als Beschwerdeobjekt liegt ein Entscheid der Sicherheitsdirektion des Kantons Zug vom 16. März 2022 vor. Darin genehmigte die Sicherheitsdirektion eine durch den Stadtrat von Zug beschlossene Verkehrsanordnung, wobei sie sich auf das Strassenverkehrsgesetz (SVG; SR 741.01) und die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen, somit auf Bundesrecht, stützte. Die Sicherheitsdirektion ist laut § 5 Abs. 2 der Verordnung über den Strassenverkehr und die Strassensignalisation

(VSvSs; BGS 751.21) Genehmigungsinstanz für gemeindliche Verkehrsanordnungen. Im anschliessenden Rechtsmittelverfahren gilt sie sodann als "untere kantonale Verwaltungsbehörde" im Sinne von § 61 Abs. 1 Ziff. 1 VRG. Da kein gesetzlicher Weiterzug ihres Genehmigungsentscheids an den Regierungsrat oder an das Bundesverwaltungsgericht vorgesehen ist, ist das Verwaltungsgericht für die Beurteilung der Beschwerde gegen den Genehmigungsentscheid zuständig. Als Beschwerdeobjekt liegt weiter ein Entscheid des Stadtrats von Zug vom 1. März 2022 vor. Darin erliess dieser die später von der Sicherheitsdirektion genehmigte Verkehrsanordnung an der Rosenbergstrasse im Bereich der Liegenschaft Nr. 23, Zug. Zuger Einwohnergemeinden sind befugt, solche Anordnungen aufgrund von Art. 3 SVG i.V.m. § 5 Abs. 1 VSvSs zu erlassen. An sich wäre dieser kommunale Entscheid gemäss § 40 Abs. 1 VRG beim Regierungsrat mit Verwaltungsbeschwerde anzufechten. Da die gemeindliche Verkehrsanordnung und der Genehmigungsentscheid der Sicherheitsdirektion den gleichen Gegenstand betreffen und es gilt, eine Aufspaltung der Rechtsmittelwege zu verhindern, ist in analoger Anwendung von § 67 Abs. 2 lit. b des Planungs- und Baugesetzes (PBG; BGS 721.11) die Beschwerde gegen den Stadtratsbeschluss ebenfalls als Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu behandeln. Die Beschwerde enthält einen Antrag und eine Begründung (§ 65 Abs. 1 VRG). Bis hierher sind die Eintretensvoraussetzungen erfüllt.

Die Beurteilung der Beschwerde erfolgt auf dem Zirkulationsweg gemäss § 29 der Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichtes (GO VG; BGS 162.11).

2.

2.1 Damit das Verwaltungsgericht die Beschwerde behandeln kann, muss der Beschwerdeführer auch zur Beschwerde legitimiert sein (§ 62 VRG). Vorliegend wird eine Verkehrsanordnung angefochten. Es handelt sich dabei um eine Verwaltungsmassnahme, die eine konkrete Situation ordnet, die sich aber an einen grösseren, nicht individuell bestimmten Personenkreis richtet. In der Rechtslehre spricht man in diesem Zusammenhang von einer Allgemeinverfügung. Rechtlich werden Allgemeinverfügungen regelmässig wie eine gewöhnliche Verfügung behandelt. Sie sind damit Anfechtungsobjekte der Beschwerde an Verwaltungsbehörden, Verwaltungsgerichte und an das Bundesgericht. Das Bundesgericht räumt aber nur denjenigen Personen einen Anspruch auf rechtliches Gehör ein, die durch die Allgemeinverfügung wesentlich schwerwiegender betroffen werden als die übrige Vielzahl der Adressaten (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 945; BGE 121 I

230 E. 2c). Vorliegend ist daher vorab zu prüfen, ob der Beschwerdeführer durch die angefochtene Verkehrsordnung besonders berührt ist (§ 62 Abs. 1 lit. b VRG) und ob er ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung hat (§ 62 Abs. 1 lit. c VRG). Die in § 62 Abs. 1 lit. a VRG geregelte Eintretensvoraussetzung ist bei angefochtenen Allgemeinverfügungen hingegen nicht relevant.

2.2 Das Erfordernis des Betroffenseins bietet keine Probleme bei Verfügungen, die individuell-konkrete Verwaltungsakte darstellen. Bei Allgemeinverfügungen, die sich an eine unbestimmte Anzahl von Personen richten, ist das Betroffensein jedoch manchmal nicht offensichtlich. Bei einer Verkehrsbeschränkung sind in erster Linie die Anstösser der mit der Beschränkung belegten Strasse beschwerdeberechtigt (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1153 f.). Eine Betroffenheit ist zu bejahen, wenn eine Person eine besonders nahe und schützenswerte Beziehung zur Streitsache hat, weil sie mehr als irgendjemand oder die Allgemeinheit von der angefochtenen Verfügung betroffen wird. Diese Anforderungen sollen die Popularbeschwerde ausschliessen (BGE 112 Ib 154 E. 3). Das Bundesgericht hat sich im Rahmen von Legitimationsprüfungen bei Beschwerden gegen Verkehrsanordnungen schon öfters zur besonderen Betroffenheit von Fahrzeuglenkern geäussert. Demnach sind zur direkten Anfechtung von (funktionellen) Verkehrsanordnungen im Sinn von Art. 3 Abs. 4 SVG jedenfalls die Eigentümer der betreffenden Strassenparzelle befugt (BGer 2A.194/2006 vom 3. November 2006 E. 1.2). Sodann steht die Legitimation allen Verkehrsteilnehmern zu, welche die mit einer Beschränkung belegte Strasse mehr oder weniger regelmässig benützen, was etwa für Anwohner oder Pendler gilt, während bloss gelegentliches Befahren der Strasse nicht genügt (z.B. BGer 1C_160/2012 vom 10. Dezember 2012 E. 1.2; BGE 136 II 539 E. 1.1 m.H.). Zusätzlich müssen die Betroffenen allerdings glaubhaft machen, dass das Projekt für sie unter Würdigung der gesamten Umstände Beeinträchtigungen von einer gewissen Intensität zur Folge hat (Martin Bertschi, in: Kommentar zum VRG des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, § 21 N 48). Auch Beschränkungen des Parkierens oder die Aufhebung von (öffentlichen) Parkplätzen können eine spezifische Betroffenheit bewirken, wenn dadurch die Nutzung einer Liegenschaft verunmöglicht oder erheblich erschwert wird (BGer 2A.70/2007 vom 9. November 2007 E. 2.2).

2.3 Vorliegend soll an der Rosenbergstrasse in Zug, auf der Höhe der Liegenschaft Nr. 23, ein öffentlicher Parkplatz aufgehoben werden. Der Beschwerdeführer wohnt am B. _____ weg in Zug, in einer Luftdistanz von 1,0 km vom von der Aufhebung betroffenen Parkplatz. Bei dieser Distanz lässt sich somit nicht ableiten, der

Beschwerdeführer sei von der Verkehrsanordnung mehr als jeder Dritte betroffen. Dass die Aufhebung des Parkplatzes an der Rosenbergstrasse die Nutzung einer ihm gehörenden oder von ihm bewohnten Liegenschaft verunmögliche oder erheblich erschwere, macht der Beschwerdeführer ebenfalls nicht geltend.

Der Beschwerdeführer verweist einzig darauf, dass er Mitglied des Grossen Gemeinderats der Stadt Zug sei und sich verpflichtet fühle einzuschreiten, wenn der Stadtrat Beschlüsse zum Nachteil der Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Zug vollziehe. Dieser Umstand berechtigt jedoch nicht zum Vorgehen auf juristischem Weg. Denn die Eigenschaft als städtischer Parlamentarier vermittelt keine zusätzliche Beschwerdelegitimation.

Organfunktionen des Parlamentariers können nicht Gegenstand der auf Individualrechte zugeschnittenen Verwaltungsbeschwerde sein (GVP 1995/1996, 17; 1991/92, 208, mit Hinweisen; BGE 112 Ia 174 E. 3a; vgl. auch ZBI 1993, S. 518 ff.).

Für das Gericht sind auch keine anderen Umstände zu sehen, die beim Beschwerdeführer für eine besondere Betroffenheit sprechen würden. Der Beschwerdeführer ist daher von der Verkehrsanordnung nicht besonders berührt. Da er die Voraussetzungen von § 62 Abs. 1 lit. b VRG nicht erfüllt, kann auf seine Beschwerde nicht eingetreten werden. Als gewählter Politiker stehen dem Beschwerdeführer in dieser Sache allenfalls politische Mittel zur Verfügung.

3. Nichteintreten gilt mit Blick auf die Kostenregelung als ein vollständiges Unterliegen vor Gericht. Gemäss § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG trägt im Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei die Kosten. Dem Beschwerdeführer werden daher die Verfahrenskosten von Fr. 500.– auferlegt und mit dem von ihm in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.
2. Dem Beschwerdeführer werden die Verfahrenskosten von Fr. 500.– auferlegt und mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.
3. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
4. Mitteilung an den Beschwerdeführer (mit ausführlicher Rechtsmittelbelehrung), an den Stadtrat von Zug, an die Sicherheitsdirektion des Kantons Zug sowie zum Vollzug von Ziffer 2 des Dispositivs an die Finanzverwaltung des Kantons Zug (nur Rubrum und Dispositiv).

Zug, 3. Oktober 2022

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am