

Inhaltsverzeichnis

6 Politische Rechte und Bürgerrecht

5

B

Stichwortverzeichnis

25

6. Politische Rechte und Bürgerrecht

6.1 §§ 3, 17, 17^{bis}, 138 GG, § 67 Abs. 2 aWAG, §§ 27, 28, 73 KV, Art. 8, 35, 50 Abs. 1 BV

Regeste:

§§ 3, 17, 17^{bis}, 138 GG, § 67 Abs. 2 aWAG, §§ 27, 28, 73 KV, Art. 8, 35, 50 Abs. 1 BV – Für materielle Rügen gegen Beschlüsse der Genossenversammlung einer Korporation steht nicht die Stimmrechtsbeschwerde nach § 17^{bis} GG, sondern die Verwaltungsbeschwerde gemäss § 17 GG zur Verfügung. Die statutenmässige Einführung einer Beschränkung des Stimmrechts auf im Kanton Zug wohnhafte Mitglieder ist mit den Bestimmungen des kantonalen Gemeindegesetzes nicht vereinbar, da bei Korporationen gemäss § 138 GG hierfür einzig Wohnsitz in der Schweiz erforderlich ist, nicht aber im Kanton Zug oder gar auf dem Gebiet der jeweiligen Korporation. Der Grad der Autonomie einer Gemeinde wird nicht durch Art. 50 Abs. 1 BV bestimmt, sondern durch das kantonale Recht. Der Gesetzgeber hat bewusst bei jeder Gemeindeart im Kanton Zug das Wohnsitzerfordernis für die Stimmberechtigung unterschiedlich geregelt. Die kantonalen Behörden als Aufsichtsbehörden sind unter bestimmten Voraussetzungen zur Änderung ihrer Genehmigungspraxis befugt.

Aus dem Sachverhalt:

Gestützt auf das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 31. Januar 2012 (Verfahren V 2011/82, GVP 2012, 90 ff.) und den Bundesgerichtsentscheid 5A_208/2012 vom 27. September 2012, wonach die Verknüpfung der Mitgliedschaft in einer zugerischen Korporation mit dem Namens- und Bürgerrecht zu einer Diskriminierung führe und damit gegen das Gleichheitsgebot verstosse, verfasste der Verwaltungsrat der Korporation Zug Bericht und Antrag betreffend Revision der Statuten, mit welcher das Abstammungsprinzip verankert werden sollte. Nebst weiteren Änderungen sollten gemäss § 5 der revidierten Statuten nur noch die im Kanton Zug wohnhaften Genossinnen und Genossen zum Bezug des Korporationsnutzens berechtigt sein. Zudem sollte gemäss § 10 der revidierten Statuten die Genossenversammlung nur aus jenen Genossinnen und Genossen bestehen, die im Kanton Zug stimmberechtigt und mit einer aktuellen Wohnsitzadresse im Genossenregister eingetragen sind sowie im Kanton Zug Wohnsitz haben. Nach positiv verlaufener Vorprüfung des Entwurfs durch die Direktion des Innern des Kantons Zug (nachfolgend: DI) wurde die Revision der Statuten durch die Genossenversammlung der Korporation Zug vom 17. Juni 2013 angenommen. Mit Verfügung vom 12. Juli 2013 genehmigte die DI die revidierten Statuten. Bereits mit Schreiben vom 1. Juli 2013 an den Regierungsrat hatte XY, ein Mitglied der Korporation Zug mit Wohnsitz in Pfäffikon SZ, diesem beantragt, die revidierten Statuten nicht zu genehmigen. Zur Begründung brachte er vor, die in § 5 beschlossene Einschränkung der Berechtigung zum Bezug des Korporationsnutzens und die in § 10 beschlossene Einschränkung des Stimmrechts an der Genossenversammlung auf die im Kanton Zug wohnhaften Korporationsmitglieder würden sein wohlerworbenes Recht

auf Besitzstandswahrung, seinen Anspruch auf Gleichbehandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) und das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) verletzen. (...)

Mit Beschluss vom 18. März 2014 trat der Regierungsrat auf die Beschwerde von XY gegen die Verfügung der DI vom 12. Juli 2013 über die Genehmigung der revidierten Statuten der Korporation mangels Legitimation nicht ein, hiess die Beschwerde als solche gegen den Beschluss der Genossenversammlung vom 17. Juni 2013 betreffend §§ 5 und 10 der revidierten Statuten teilweise gut und hob § 10 der revidierten Statuten auf; im Übrigen trat er auf die Beschwerde nicht ein und gab der Aufsichtsbeschwerde keine Folge. Dagegen erhob die Korporation am 17. April 2014 Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit dem Antrag, es sei § 10 der revidierten Statuten zu bestätigen.

Aus den Erwägungen:

2. a) In formeller Hinsicht ist zu klären, ob die Vorinstanzen die gegen die Statutenrevision gerichteten Eingaben von XY an den Regierungsrat bezüglich ihres Rechtsmittelcharakters zutreffend gewürdigt und an die Hand genommen haben, was von der Beschwerdeführerin in Frage gestellt wird.

(...)

b) Die Eingabe von XY vom 1. Juli 2013 war entgegen der Auffassung der Korporation Zug nicht als Stimmrechtsbeschwerde im Sinne von § 17^{bis} GG entgegenzunehmen, da diese nur wegen Verletzung des Stimmrechts und wegen Unregelmässigkeiten «bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen» (§ 17^{bis} Abs. 1 GG) gegeben ist. Ganz offensichtlich machte er keine Rügen zu seinem Stimmrecht oder betreffend Mängeln in der Vorbereitung und Durchführung der Genossenversammlung der Korporation Zug vom 17. Juni 2013 geltend. Vielmehr richteten sich seine Vorbringen in materieller Hinsicht klar gegen die §§ 5 und 10 der revidierten Statuten mit dem Ziel einer abstrakten Normenkontrolle. Wie der Regierungsrat unter Verweis auf das Urteil des Verwaltungsgerichts V 2007/122 vom 18. Dezember 2007 (GVP 2007, 142, E. 2.d) richtigerweise befand, steht gegen den Beschluss der Genossenversammlung vom 17. Juni 2013 als einem Gemeindeversammlungsbeschluss nicht die Stimmrechtsbeschwerde, sondern die Verwaltungsbeschwerde gemäss § 17 GG zur Verfügung. Demgemäss können Gemeindeversammlungsbeschlüsse, Beschlüsse des Grossen Gemeinderates und des Gemeinderates beim Regierungsrat angefochten werden. Die Eingabe von XY war daher als Verwaltungsbeschwerde im Sinne von § 17 GG entgegenzunehmen. Tatsächlich hätte auf eine Stimmrechtsbeschwerde, wie die Korporation hier zu ihren Gunsten geltend macht, infolge verpasster Frist nicht eingetreten werden können, da eine solche nach dem damals anwendbaren Recht innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch am dritten Tag nach der amtlichen Veröffentlichung der Ergebnisse im Amtsblatt hätte erhoben werden müssen (§ 17^{bis} Abs. 2 GG i.V.m. § 67 Abs. 2 WAG in der bis 2. August 2013 gültigen Fassung). Nicht zutreffend ist aber die An-

sicht der Beschwerdeführerin, vorliegend wäre gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung im Sinne von BGE 123 I 41 E. 6b und 112 Ia 136 E. 3a und b gegenüber einem Erlass, der selber das politische Stimmrecht regle, die Stimmrechtsbeschwerde zu ergreifen gewesen und der Regierungsrat habe zu Unrecht das Verwaltungsgerichtsurteil in GVP 2007, 142 herangezogen. Wie erwähnt, ist das Urteil des Verwaltungsgerichts von 2007 hier einschlägig, weshalb darauf verwiesen werden kann. Die erwähnten Bundesgerichtsentscheide beziehen sich aber auf die damals einschlägige Regelung der staatsrechtlichen Beschwerde an das Bundesgericht mit ihrer Unterscheidung von Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (OG, gültig gewesen bis 31. Dezember 2006) und Verfassungsbeschwerde nach Art. 84 Abs. 1 lit. a OG. Gemäss der Rechtsprechung (vgl. z. B. BGE 119 Ia 171) bestanden zwischen diesen beiden Rechtsmitteln wichtige Unterschiede in der Regelung der Legitimation. Daraus kann für die Anwendung von § 17 und 17^{bis} GG nichts abgeleitet werden.

3. a) In materieller Hinsicht zu beurteilen ist die Rechtmässigkeit des von der Genossenversammlung am 17. Juni 2013 beschlossenen neuen § 10 der Korporationsstatuten. Dieser hat folgenden Wortlaut:

§ 10: Genossenversammlung

Die Genossenversammlung besteht aus den stimmberechtigten Mitgliedern der Korporation Zug. Stimmberechtigt sind Mitglieder der Korporation Zug,

- a) die nach Massgabe der kantonalen Gesetzgebung die allgemeinen Voraussetzungen für die Stimmberechtigung erfüllen,
- b) die im Genossenregister mit aktueller Wohnadresse verzeichnet sind und
- c) den Wohnsitz im Kanton Zug haben.

Wer an der Genossenversammlung teilnehmen will, muss sich auf Aufforderung hin durch einen geeigneten Ausweis über seine Identität gegenüber dem Verwaltungsrat legitimieren.

Die Kantonsverfassung vom 31. Januar 1894 (BGS 111.1, KV) enthält zum Stimmrecht folgende Bestimmungen:

§ 27

1 Das Stimmrecht für kantonale Wahlen und Abstimmungen wird ausschliesslich in der Wohngemeinde ausgeübt.

2 Das Recht, zu stimmen und zu wählen sowie die Wählbarkeit besitzen:

Alle Kantonsbürger und -bürgerinnen und im Kanton gesetzlich niedergelassenen Schweizer Bürger und Bürgerinnen, welche das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und sich nicht in einem der unten aufgeführten Ausnahmefälle befinden.

3 Wer wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt ist, hat kein Stimmrecht.

§ 28

Das Gesetz bestimmt für jede Gemeindeart den Kreis der Stimmberechtigten.

Das Gemeindegesetz umschreibt das Stimmrecht für die Korporationsgemeinden wie folgt:

§ 138 Stimmrecht

1 Stimmberechtigt sind die nach § 27 der Kantonsverfassung und den Satzungen stimmberechtigten Genossen, die in der Schweiz Wohnsitz haben, oder, wo Realnutzungsberechtigungen bestehen, die stimmberechtigten Inhaber dieser Realrechte oder deren Bevollmächtigte.

Das Gemeindegesetz umschreibt das Stimmrecht für die politischen Gemeinden wie folgt:

§ 63 Stimmrecht

1 Stimmberechtigt sind die gemäss § 27 der Kantonsverfassung stimmberechtigten und in der Gemeinde wohnhaften Schweizer Bürger und Bürgerinnen.

Das Gemeindegesetz umschreibt das Stimmrecht für die Bürgergemeinden wie folgt:

§ 122 Stimmrecht

Stimmberechtigt sind die im Kanton Zug wohnhaften und aufgrund des Bürgerrechtes steuerpflichtigen, gemäss § 27 der Kantonsverfassung stimmberechtigten Bürger und Bürgerinnen.

Das Gemeindegesetz umschreibt das Stimmrecht für die Kirchgemeinden wie folgt:

§ 131 Stimmrecht

Stimmberechtigt sind die auf dem Gebiet der betreffenden Kirchgemeinde wohnhaften, gemäss § 27 der Kantonsverfassung stimmberechtigten Personen der gleichen Konfession, unter Vorbehalt des Ausländerstimmrechtes gemäss § 133.

(...)

4. a) Zunächst ist festzustellen, dass die Korporation Zug eine Gemeinde und damit eine öffentlich-rechtliche Körperschaft im Sinne von § 73 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (KV) bzw. eine Genossenschaft und Korporationsgemeinde im Sinne von § 136 ff. des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesetz [GG]; BGS 171.1) ist. Als solche ist sie u.a. in ihrer Tätigkeit und der Festlegung der Statuten an die Grundrechte gebunden (Art. 35 Abs. 2 BV). Insbesondere gilt innerhalb der Korporation das Gleichbehandlungsgebot im Rahmen von Art. 8 BV (BGE 132 I 68, 72). Im Gemeindegesetz ist in § 3 (Autonomie) festgehalten, dass die Korporationen ihre Angelegenheiten im Rahmen der Verfassung, der Gesetze und des ihnen zustehenden Ermessens selbständig ordnen (Abs. 1).

(...)

Umstritten ist, ob der von der Korporation Zug gewünschten Revision von § 10 ihrer Statuten

die gesetzliche Regelung von § 138 GG entgegensteht, die wie folgt lautet: Stimmberechtigt sind die nach § 27 der Kantonsverfassung und den Satzungen stimmfähigen Genossen, die in der Schweiz Wohnsitz haben, oder, wo Realnutzungsberechtigungen bestehen, die stimmfähigen Inhaber dieser Realrechte oder deren Bevollmächtigte. Die Auslegung der massgeblichen gesetzlichen Grundlagen ergibt Folgendes:

b) Das Gesetz ist in erster Linie aus sich selbst, d.h. nach Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen und Zielsetzungen auszulegen; dabei hat sich die Gesetzesauslegung vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Rechtsnorm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis aus der ratio legis (grundlegend: BGE 121 III 219 E. 1d/aa S. 225 f.; BGE 128 I 34 E. 3b S. 40 f.; BGE 128 III 113 E. 2a; BGE 125 II 192 E. 3a; BGE 124 IV 106 E. 3a, je mit Hinweisen).

c) In grammatikalischer Auslegung ist davon auszugehen, dass die Kantonsverfassung für die Bestimmung des Kreises der Stimmberechtigten in den Gemeinden in § 28 ausdrücklich für jede Gemeindeart auf das Gesetz verweist. Vom Wortlaut her ist zum entsprechenden § 138 GG betreffend die Korporationen festzustellen, dass dieser zunächst auf die allgemeinen, persönlichen Voraussetzungen der Stimmfähigkeit, nämlich als Voraussetzung der Stimmberechtigung, verweist, und zwar gemäss der Regelung in der Kantonsverfassung und den Statuten. Demgemäss besitzt kraft Verfassungsrechts das (allgemeine und gleiche, in der Wohngemeinde auszuübende) Stimmrecht und die Wählbarkeit, wer Kantonsbürger bzw. -bürgerin (oder alternativ im Kanton gesetzlich niedergelassen) ist, das 18. Altersjahr zurückgelegt hat und nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt ist (§ 27 Abs. 2 und 3 KV). Es ist also davon auszugehen, dass sich der Verweis sowohl auf die Kantonsverfassung als auch auf die Satzungen in § 138 GG einzig und allein auf die Stimmfähigkeit in diesem Sinne bezieht, während die Ausübung des Stimmrechts vom Gesetzgeber ausdrücklich vom Wohnsitz in der Schweiz abhängig gemacht wird. Stimmberechtigt sind also in den Korporationen gemäss dem ersten Halbsatz von § 138 GG die in der Schweiz wohnhaften Genossen, die nach § 27 KV und den Statuten stimmfähig sind, und gemäss dem zweiten Halbsatz – wo Realnutzungsberechtigungen bestehen – die Inhaber der Realrechte oder deren Bevollmächtigte, die – ebenfalls – nach § 27 KV und den Statuten stimmfähig sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im schweizerischen Staatsrecht allgemein davon auszugehen ist, dass das Stimmrecht bzw. dessen Ausübung sowohl die Stimmfähigkeit als auch die Stimmberechtigung voraussetzt. Stimmfähig ist allgemein, wer Kantonsbürger oder niedergelassener Schweizer ist, das 18. Altersjahr zurückgelegt hat und nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt ist bzw. unter umfassender Beistandschaft steht, während stimmberechtigt bzw. aufgrund seiner Stimmfähigkeit zur Ausübung des Stimmrechts zugelassen ist, wer – über die Stimmfähigkeit hinaus – die in der Regel vorausgesetzte (zivilrechtliche) Wohnsitznahme in Gemeinde, Kanton oder der Schweiz und die Eintragung in ein Stimmregister oder eine allfällige andere Voraussetzung nachweisen kann. Gestützt darauf liegt jedenfalls die Interpreta-

tion nicht nahe, dass der auch auf die Satzungen verweisende Wortlaut im ersten Halbsatz von § 138 GG es zuliesse, dass das anschliessend für das Stimmrecht ausdrücklich statuierte Wohnsitzerfordernis in der Schweiz durch die Korporationsstatuten eingeschränkt werden könnte.

Immerhin ist einzuräumen, dass es sich bei dieser am naheliegendsten erscheinenden «Lesart» nicht um eine völlig eindeutige Ableitung handelt, zumal der Gesetzgeber eine klare Unterscheidung zwischen Stimmberechtigung und Stimmfähigkeit weitgehend vernachlässigt hat (vgl. das hinten noch angeführte Zitat aus dem Gesetzgebungsverfahren von Dr. Paul Stadlin). Es liegt im Weiteren aber auch aufgrund der je einzeln aufgezählten Wohnsitzerfordernisse für die Stimmrechte in den vier Gemeindearten nahe, von einer jeweils gleich strengen, d.h. je gleichermassen verbindlichen Regelung durch den Verfassungs- bzw. Gesetzgeber für alle Gemeindearten auszugehen. Demgemäss ist anzunehmen, dass zum einen das vom Gesetzgeber für alle Gemeinden stets wiederholte Kriterium der «gemäss § 27 der Kantonsverfassung stimmbfähigen» Genossen (§ 138) bzw. Bürger (§ 63) bzw. Personen der gleichen Konfession (§ 131) über alle Gemeindearten gleichermassen verbindlich angewendet werden soll. Zum andern soll der vom Gesetzgeber gemäss dem Auftrag des Verfassungsgebers in § 28 KV für «jede» Gemeindeart bestimmte Kreis der Stimmberechtigten verbindlich sein, d.h. der Wohnsitz in der «Gemeinde» (§ 63) bzw. dem «Kanton» (§ 122) bzw. dem «Gebiet der betreffenden Kirchgemeinde» (§ 131) bzw. – bei den Korporationen – der «Schweiz» (§ 138).

Wenn bei den Korporationsgemeinden für die Bestimmung der Stimmfähigkeit zusätzlich, und zwar auf gleicher Stufe wie die Verweisung auf § 27 KV, die jeweilige Regelung in den Satzungen erwähnt wird, so erklärt sich dies schon vom Vergleich der Wortlaute der verschiedenen Bestimmungen für die vier Gemeindearten her. Denn dies hat ganz offensichtlich mit der – im Unterschied zum jeweils bereits im Gemeindegesetz bestimmten Kreis der Gemeindeangehörigen bei den anderen drei Gemeindearten – je unterschiedlichen rechtlichen Ausgestaltung der verschiedenen zugerischen Korporationsgemeinden hinsichtlich der Mitgliedschaftsrechte zu tun, auf die der kantonale Gesetzgeber zu Recht und einzig Rücksicht nehmen wollte. Von daher kann aber die anschliessende, für alle Korporationsgemeinden für das Stimmrecht statuierte Voraussetzung des schweizerischen Wohnsitzes nicht auch noch als der statutarischen Freiheit unterliegender Rahmen betrachtet werden, von dem abgewichen werden könnte. Vielmehr erscheint die Interpretation naheliegend, dass nach dem in § 138 GG zum Ausdruck kommenden Verständnis des Gesetzgebers die Statuten nur, aber immerhin, als Ausgangskriterium bestimmen können und sollen, wer überhaupt zu den Genossen gehört und damit stimmbfähig ist, z. B. aufgrund des Geschlechternamens bzw. der Abstammung von einem Geschlecht usw. Der Gesetzgeber wollte aber selber festlegen, dass den jeweils als solche anerkannten Genossen das Stimmrecht zustehen muss, sofern sie in der Schweiz Wohnsitz haben.

Hätte der Gesetzgeber den Korporationen bezüglich des Stimmrechts tatsächlich abweichend von den übrigen Gemeindearten eine weiterreichende Autonomie – im Sinne des von der

Korporation vertretenen Verständnisses einer (derogierbaren) «Maximallösung» – einräumen wollen, so hätte er wohl eine klarere Formulierung gewählt.

d) Die teleologische Auslegung einer Rechtsnorm zielt darauf ab, ihren Sinn und Zweck zu ermitteln. Es ist somit auf die grundlegenden Wertungen des Gesetzgebers abzustellen bzw. auf die ratio legis (vgl. Wiederkehr/Richli, Praxis des allg. Verwaltungsrechts, Bd. I, Bern 2012, Rz. 976 ff. mit vielen Hinweisen). Vorliegend ist aufgrund der Regelungen in den §§ 63, 122, 131 und 138 GG davon auszugehen, dass der Gesetzgeber aufgrund des Verfassungsauftrags von § 28 KV für alle Gemeindearten als öffentlich-rechtliche Körperschaften selber und abschliessend über die Wohnsitzerfordernisse für die Stimmberechtigung legiferieren wollte, handelt es sich doch bei den Stimmberechtigten um ein Staatsorgan und sind ihre politischen Rechte, d.h. das Stimmrecht, von grundlegender verfassungsrechtlicher Bedeutung. Wie bei den anderen Gemeindearten sollte also das Stimmrecht der Genossen bezüglich des Kreises der Berechtigten nicht der autonomen Ausgestaltung unterliegen. Denn wie der Verwaltungsrat der Beschwerdeführerin mit seinem Herunterbrechen des Inhalts der umstrittenen Statutenrevision auf die Schlagworte der «aktiven» und «passiven» Genossenschaftsrechte offensichtlich selber erkannte, handelt es sich bei der Frage des Stimmrechts der Genossen um den wohl wesentlichen Inhalt des Genossenrechts selber. Die politischen Rechte vermitteln der Bürgerschaft überhaupt erst eine bestimmende Teilhabe an der staatlichen Entscheidungsfindung und sind darum nach schweizerischem Verständnis stets durch Verfassung und Gesetz festgelegt (vgl. allgemein dazu Tschannen, Staatsrecht der Schweiz. Eidgenossenschaft, 3.A. 2011, § 48 Rz. 2). Sie stehen – mit Ausnahme klarer, abweichender Regelungen, welche hier nicht gegeben sind – nicht im Belieben der in ihrer Autonomie vom kantonalen Recht abhängigen Körperschaft. Während das Stimmrecht der Genossen und Genossinnen wie jenes der Mitglieder der Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden grundsätzlich auf Gesetzesstufe garantiert sein soll, liegt es aber im Kanton Zug in der – historisch begründeten – Autonomie der Korporationen, selber darüber zu bestimmen, wer überhaupt ihr Mitglied bzw. Genosse oder Genossin sein soll. Dies schon deshalb, weil der Begriff des Korporationsbürgerrechts im kantonalen zugerischen Recht als solcher nicht definiert wird. Wollte der Gesetzgeber die Korporationen nicht nur selber über ihre Mitgliedschaft bzw. die Teilhabe am Korporationsgut entscheiden lassen (§ 136 Abs. 2 GG i.V. mit § 73 Abs. 1 KV), sondern auch über das Stimmrecht in ihren inneren Angelegenheiten, so würde er sich eines Teils seiner staatspolitischen Aufgabe und Verantwortung begeben. Dies wäre zwar möglich, bedürfte aber einer klaren politischen Entscheidung in diese Richtung. Eine solche ist aber sowohl bezüglich des alten wie des neuen Gemeindegesetzes nicht ersichtlich, wie auch die weitere Auslegung erweist. Der Vergleich der Regelungen des Stimmrechts im Gemeindegesetz lässt vielmehr den Schluss zu, dass der Gesetzgeber sich bei allen vier Gemeindearten jeweils zum Wohnsitzerfordernis geäussert hat, ohne dass der jeweiligen Gemeinde eine autonome Derogationsmöglichkeit eingeräumt werden sollte. Während eine einschränkendere Regelung des Stimmrechts in den Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden schon aus staatspolitischen Gründen kaum denkbar erscheint, so wäre – jedenfalls theoretisch – umgekehrt eine allenfalls weiter gezogene Regelung in den Bürger- und Kirchgemeinden theoretisch denkbar (z. B. in den

Bürgergemeinden eine Erweiterung auf die in der Schweiz wohnhaften Bürger). Was die Korporationen betrifft, so hat der Gesetzgeber das Wohnsitzerfordernis am weitesten gezogen, was sich zweifellos damit rechtfertigen lässt, dass die staatspolitischen Aufgaben der Korporation am wenigsten eng mit dem Wohnsitz der Genossen am Ort der Korporation verknüpft sind. Sie beruhen weitgehend auf dem Aspekt der Verwaltung und Gestaltung des überlieferten Korporationsgutes im Schosse des durch Abstammung von den zugehörigen Familien gebildeten Genossenkreises. Es macht Sinn, dass diese nur bei den Korporationen bestehenden Aufgaben auch bei einem Wohnsitzwechsel innerhalb der Schweiz weiterhin sollen gepflegt werden können. Dies liegt durchaus im Interesse eines lebendigen Gemeinwesens, als welches sich der Kanton Zug, aber auch die städtische Korporation zweifellos versteht. Der Beschwerdegegner XY weist auf ein offenbar existierendes literarisches Werk über die Korporation Zug hin, das den sozusagen «familiären» Zusammenhang innerhalb der Korporation einprägsam zum Ausdruck bringen soll mit dem Titel «Familienangelegenheit». Wenn das Bundesgericht im Entscheid BGE 132 I 68 E. 4.3.5 in Sachen Genossame Lachen gegen Mächler den Wohnsitz als verfassungskonformes Kriterium nannte, um die Zahl der Mitglieder einer Genossame und damit deren Verwaltungsaufwand begrenzt zu halten, so steht dem die bestehende Stimmrechtsregelung von § 138 GG gemäss dem hier vertretenen Verständnis keineswegs entgegen. Ist auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung das zentrale Prinzip, das die Mitglieder der Korporationen verbindet, die Abstammung, so entspricht es jedenfalls dem geltenden § 138 GG, dass die Korporationsstatuten das Stimmrecht unter den Genossen nicht unterschiedlich festlegen dürfen. Dass der Gesetzgeber Genossen mit Wohnsitz ausserhalb der Schweiz vom Stimmrecht ausschloss, beruht hingegen seinerseits auf staatspolitischen Gründen. Demgegenüber gilt bei den Gemeinden mit Realnutzungsberechtigung aus naheliegenden Gründen die Beschränkung bzw. das Faktum des auf die stimmberechtigten Inhaber einer Gerechtigkeit eingeschränkten Stimmrechts. Wie der Beschwerdegegner XY zu Recht anführt, hat z. B. die Korporation Unterägeri in § 7 Ziff. 3 ihrer Statuten die Nutzungsberechtigung auf das Kantonsgebiet eingeschränkt und die Stimmberechtigung nicht mit dem Wohnsitz gekoppelt. Eine Einschränkung des Kreises der stimmberechtigten Genossen könnte aber vom Gesetzgeber durchaus in Erwägung gezogen werden. Dies ist aber nicht mittels teleologischer Auslegung des geltenden kantonalen Rechts zu erreichen, sondern mittels einer Revision von § 138 GG.

e) Wie bereits in der teleologischen Auslegung und in jener nach dem Wortlaut anklang, spricht auch die systematische Auslegung als Berücksichtigung des Verhältnisses zu anderen Rechtsnormen und des logischen Zusammenhangs mit diesen nicht für eine einzig für die Korporationsgemeinden, nicht aber für die anderen Gemeindearten vorgesehene Freiheit in der Ausgestaltung des Stimmrechts. Gerade weil es sich beim Stimmrecht um das wohl wichtigste politische Recht innerhalb der vom kantonalen Verfassungsrecht geregelten öffentlich-rechtlichen Körperschaften handelt, ist ein Verständnis zu favorisieren, das die verschiedenen Gemeindearten bzw. deren gesetzliche Regelungen hinsichtlich ihrer Verbindlichkeit gleichermaßen behandelt. Die in § 3 GG allgemein garantierte Autonomie der Gemeinden, ihre Angelegenheiten im Rahmen der Verfassung, der Gesetze und des ihnen zustehenden Er-

messens selber zu regeln, begründet keine Freiheit zur Regelung des auch in § 138 gerade explizit festgelegten Stimmrechts. Und Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie lediglich nach Massgabe des kantonalen Rechts. Demgemäss sind nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie also aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 139 I 169 E. 6.1 S. 173 f.; 138 I 242 E. 5.2 S. 244 f. mit Hinweisen). Auch aus der Bestimmung von § 140 GG betreffend die Organisation der Korporation lässt sich keine weitergehende Autonomie hinsichtlich des Stimmrechts ihrer Mitglieder ableiten. Ebensowenig ist ersichtlich, dass aufgrund der Möglichkeit des Zusammenschlusses von Korporationsgemeinden mit Bürger- oder Einwohnergemeinden nach § 141 GG und der daraus bzw. aufgrund des Untergangs der Korporation (vgl. analog die Regelung in § 126 GG) folgenden Neuregelung des Stimmrechts anzunehmen wäre, dass das Wohnsitzerfordernis für die Korporationen nach § 138 nicht verpflichtend wäre. Nicht zu hören ist weiter, dass die Korporation Zug mit § 10 der revidierten Statuten nichts anderes einführen wolle als etwas, das bei den Bürgergemeinden als selbstverständlich gelte (§ 122 GG). Die verschiedenen Gemeindearten werden vom Gesetzgeber gerade unterschiedlich geregelt. Zu erwähnen ist schliesslich, dass ein Vergleich mit den Regelungen in anderen Kantonen ganz offensichtlich nicht statthaft sein kann, da es sich bei den Korporationen um je eigene Institutionen des kantonalen Rechts mit ihrer je eigenen verfassungsmässigen Bedeutung und vor allem Geschichte handelt, auf die sogleich zurückzukommen ist. Die von der Korporation angeführten ausserkantonalen Beispiele mögen für den Gesetzgeber im Hinblick auf eine allfällige, legitime Überprüfung oder Neugestaltung der Gemeindeordnung von Interesse und Bedeutung sein, nicht aber für die richtige Interpretation des anwendbaren kantonalen Rechts. Es erübrigt sich deshalb, entsprechende Vergleiche anzustellen und zu bewerten.

f) In historischer Hinsicht ist im Auslegungsprozess auch auf den Gehalt einer Norm zur Zeit ihrer Entstehung bzw. die damaligen Umstände des Gesetzgebungsprozesses und die Regelungsabsicht des Gesetzgebers abzustellen (vgl. Richli/Wiederkehr, a.a.O., Rz. 1010 ff.). Zu konsultieren sind insbesondere die Wurzeln und die Vorgeschichte, auf denen ein Gesetz oder eine Gesetzesrevision aufbaute.

aa) Für die Beurteilung der Frage des Stimmrechts in den Korporationen des zugerischen Rechts kann auf einen Blick in die Entwicklung des zugerischen Staatswesens nicht verzichtet werden. Hierbei ist zunächst zu berücksichtigen, dass in der Helvetik im Kanton Zug ein bleibender Dualismus nebeneinander bestehender Gemeinden erstand, indem neben der Munizipalgemeinde als Vorläuferin der späteren Einwohnergemeinde, welche alle Niederger-

lassen eines Ortes umfasste und auf dem Territorialprinzip beruhte, die Bürgergemeinde alle Anteilhaber an den Gemeindegütern unabhängig vom Wohnort als Mitglieder umfasste und so als Personalkörperschaft ausgestaltet war (Frigo, Die Bürger- und Korporationsgemeinden im Kanton Zug, Zürich 1971, S. 1 f.). Die neue Verfassung vom 5. September 1814 ging grundsätzlich wieder von der Einheitsgemeinde aus, liess aber eine getrennte Verwaltung des Gemeindegutes und des ausgeschiedenen Korporationsgutes durch die Korporationsgenossenschaften zu. Erstmals erhielten diese in der Kantonsverfassung vom 8. Januar 1848 die Bezeichnung Korporationsgemeinden (Frigo, S. 4 f.). Die Kantonsverfassung von 1873/76 kannte bereits die Einwohner-, Bürger-, Kirchen- und Korporationsgemeinden (Frigo, S. 9 ff.). Am 20. November 1876 wurde das neue Gemeindegesetz angenommen. Es bestimmte in § 84 Abs. 2, dass die nach § 27 der Kantonsverfassung stimmberechtigten – d.h. über das Stimmrecht für kantonale Wahlen und Abstimmungen verfügenden – Genossen (oder wo Realnutzungsberechtigungen sind, die stimmberechtigten Inhaber dieser Realrechte oder deren Bevollmächtigte) an den Korporationsgemeinden stimmberechtigt sind. Aus dem Verweis in § 84 Abs. 2 aGG auf § 27 (über das Stimmrecht und die Stimmfähigkeit für kantonale Wahlen und Abstimmungen) und § 28 aKV («Hinsichtlich der Stimmfähigkeit in Gemeinde-Angelegenheiten verfügt Abschnitt V [handelnd von den Gemeinden]») und aus § 73 Abs. 1 aKV («Wo in einer Gemeinde Korporationsgut vorhanden ist, bilden die Anteilhaber an demselben eine Korporationsgemeinde. Die nach § 27 stimmberechtigten Genossen (...) wählen die Korporationsverwaltung und geben sich (...) ihr Reglement»), lässt sich entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin keine damals weiterreichende Autonomie der Korporationen zur Frage des Stimmrechts ableiten. Dies zumal, weil im Jahre 1894 wohl noch kaum Korporationsbürger ausserhalb der Gemeinden wohnten und entsprechender Mehraufwand kaum entstand, vor allem aber, weil der persönliche Bezug zur Korporation und ihrem Genossengut sowie der Anspruch auf Mitgestaltung im Hinblick auf das damals bestimmt noch viel wichtigere Nutzenbetreffnis zweifellos viel grösser war als etwa heute. So stellte auch das Bundesgericht in erwähneter Entscheidung zu den Allmendgenossenschaften fest, dass diese früher durch die gemeinsame Nutzung von Gütern (Allmenden) eigentliche Überlebensgemeinschaften dargestellt hätten, weshalb die Beschränkung der Mitglieder – nicht ihres Stimmrechts – Sinn gemacht habe. Zudem verwies § 28 aKV für die «Stimmfähigkeit» in Gemeinde-Angelegenheiten auf Abschnitt V bzw. § 73 aKV, während der heutige § 28 KV für die Bestimmung des Kreises der «Stimmberechtigten» auf das Gesetz verweist. Allerdings verwies § 73 aKV ohne materielle Regelung zurück auf § 27 aKV über das Stimmrecht für kantonale Wahlen und Abstimmungen, der einen ausführlichen Absatz 6 zur Stimmfähigkeit bzw. deren Fehlen enthielt. Für die Frage der Stimmberechtigung war gemäss § 73 aKV darauf zu schliessen, dass uneingeschränkt die dort erwähnten «Anteilhaber», soweit sie nach § 27 aKV stimmberechtig waren, die Korporationsverwaltung wählten und sich ihr Reglement gaben. Wie der Vergleich zeigt, verweist erst die neue Fassung von § 28 KV für die Bestimmung des Kreises der Stimmberechtigten auf das Gesetz, und hatte der alte Verfassungsgeber offensichtlich nicht genau unterschieden zwischen Stimmberechtigung und Stimmfähigkeit (vgl. z. B. die Regelung von § 70 Abs. 3 aKV: «In den Einwohner-Gemeindeversammlungen sind stimmberechtig: Alle stimmberechtigten Gemeindebürger, welche nicht anderswo niedergelassen sind und alle gemäss §§ 27 und 29

in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigten niedergelassenen Schweizerbürger»). Tatsächlich hielt auch Dr. Paul Stadlin in der Kantonsratsvorlage Nr. 4514 vom 14. Juli 1980 (Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission zur Endbereinigung) zu § 28 KV fest: «Sodann konstatieren die Kommissionen in terminologischer Hinsicht, dass «Stimmberechtigung» und «Stimmfähigkeit» bzw. «stimmberechtigt» und «stimmfähig» gleichwertige Ausdrücke sind. Um Verwirrung zu vermeiden, sollen jedoch an erster Stelle einheitlich die Worte «Stimmberechtigte» bzw. «stimmberechtigt» im Zusammenhang mit dem Gemeinderecht verwendet werden, was in verschiedenen Paragraphen kleine Anpassungen nötig macht».

Nach Gesetz bestanden und bestehen bis heute die Einwohnergemeinden auf territorialer Grundlage, die Kirchengemeinden mit zusätzlicher personeller Basis. Die Bürgergemeinden sind Gemeinden mit speziellen Zwecken auf rein personaler Grundlage, d.h. Gemeindemitglied ist, wer das betreffende Gemeindebürgerrecht besitzt. Die Bürgergemeinde ist in Bezug auf die Bürgerrechtserteilung wie auch die Steuerhoheit vom kantonalen Verfassungsgeber mit Gebietshoheit ausgestattet worden (Frigo, S. 30). Die Korporationsgemeinden stellen auf markgenossenschaftlicher Grundlage beruhende Nutzkorporationen des öffentlichen Rechts dar und sind ausdrücklich als vierte Gemeindeart anerkannt. Sie sind analog den Bürgergemeinden zu den Gemeinden mit speziellen Zwecken auf rein personaler Grundlage zu zählen (Frigo, 22). Der Begriff des Korporationsbürgerrechts wurde im zugerischen Recht nie definiert. Gemäss Frigo (S. 40 ff.) ist das zugerische Korporationsbürgerrecht ein öffentlich-rechtliches reales oder ideales Zugehörigkeitsverhältnis. In den Personalgemeinden vermittelt das Korporationsbürgerrecht grundsätzlich die volle, reale Zugehörigkeit zur Korporation, wobei die Pflichten und Rechte der Mitglieder, v.a. das fundamentale Nutzungsrecht, nicht für alle gleich sind, sondern von verschiedenen Faktoren abhängig sein können. Demgegenüber bildet in den Gerechtigkeitsgemeinden das Korporationsbürgerrecht nur ein Teilerfordernis zur realen Mitgliedschaft, d.h. es bringt die ideale Zugehörigkeit zum Ausdruck. So braucht es neben dem Korporationsbürgerrecht den Besitz eines Realrechtes, einer sog. Gerechtigkeit (Korporations- oder Gerechtigkeitshaus), um eigentliches Gemeindemitglied zu sein (in der Korporationsgemeinde Baar-Dorf können die Realrechte allerdings unabhängig vom Liegenschaftseigentum erworben werden). Was die hier interessierende mitgliedschaftliche Stellung der Korporationsbürger betrifft, so ist – bzw. war bis zu den neuzeitlichen Anforderungen aus der Gleichberechtigung der Geschlechter – zugerischer Korporationsbürger im weiteren Sinne derjenige (Orts-)Bürger, dessen Namen zu den alten Gemeindegeschlechtern gehört und im Genossenregister eingetragen ist, im engeren Sinne, wer am Nutzenertrag seiner Korporationsgemeinde teilhat. In den Personalgemeinden ist der Unterschied dieser Klassifikation höchstens wohnsitz- oder altersbedingt, d.h. die Nutzungsberechtigung am Korporationsgut bzw. an dessen Erträgen kann in den Schranken des höheren Rechtes von gewissen Erfordernissen wie Alter und Wohnsitz abhängig gemacht werden, parallel zum Recht des Ortsbürgers. In den Gerechtigkeitsgemeinden bildet indessen grundsätzlich der Besitz eines Realrechtes das klassierende Element.

Zu der – vor dem neuen Gemeindegesetz von 1980 gültigen – Stimmberechtigung nach

kantonalem Recht in den beiden bürgerlichen Gemeinden führt Frigo (S. 70 ff.) aus, dass gemäss § 84 aGG die nach § 27 der Kantonsverfassung stimmfähigen Genossen (oder wo Realnutzungsberechtigungen sind, die stimmfähigen Inhaber dieser Realrechte) oder deren Bevollmächtigte an den Korporationsgemeinden stimmberechtigt sind. Er weist darauf hin, dass daraus, dass das kantonale Recht das Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten ausser von der Stimmfähigkeit vom Wohnsitz abhängig mache und das Gesetz auf die Stimmberechtigung in kantonalen Wahlen und Abstimmungen verweise, gefolgert werden müsste, dass die Stimmrechtsausübung in jedem Fall das Stimmrecht in der gleichnamigen Einwohnergemeinde bedinge, doch werde dieser Schluss andernorts widerlegt. Danach würden einerseits für die Bürgergemeinde die stimmfähigen Ortsbürger, die aufgrund des Heimatrechts in die Bürgergemeinde steuerpflichtig seien, d.h. alle im Kanton wohnhaften Bürger, als stimmberechtigt erklärt (§ 71 Abs. 2 KV in der Fassung vor 1982), andererseits werde für die Korporationsgemeinden das Stimmrecht allen in der Schweiz wohnenden Genossen oder, wo Realnutzungsberechtigungen bestünden, den stimmfähigen Inhabern dieser Rechte zuerkannt. Während die Bürgergemeinden und Einwohnergemeinden keine weiteren Normen über die Stimmberechtigung aufgestellt hätten, werde in den Korporationsstatuten fast ausnahmslos das Stimmrecht in der Genossenversammlung nochmals umschrieben, wobei die kantonalen Normen auch ergänzt würden. So wiederhole die Korporation Zug die kantonalen Normen bezüglich Alter und Ehrenfähigkeit und erwähne ausdrücklich, dass nur männliche Genossen stimmberechtigt seien und dass ausserhalb des Kantons wohnhafte Stimmberechtigte zur Legitimation angehalten werden könnten, da sie in keinem Stimmregister einer Zuger Gemeinde eingeschrieben seien. In den Korporationsgemeinden, die neben der Zugehörigkeit zu einem Korporationsgeschlecht noch den Besitz einer Gerechtigkeit zur vollen Gemeindegliedschaft voraussetzten, sei das Stimmrecht mit Ausnahme von Hüenenberg an den Besitz einer Gerechtigkeit gebunden und somit verdinglicht. Allerdings erkläre die Korporationsgemeinde Hüenenberg nur die im Kanton Zug wohnhaften Genossen für stimmberechtigt, was gegen kantonales Recht verstosse, denn die Stimmberechtigung müsse allen auf Schweizer Boden wohnhaften Mitgliedern zuerkannt werden (Frigo, S. 73). Wie Frigo darlegt, durfte über alle Jahrzehnte und insbesondere nach dem bis 1. Januar 1982 gültigen Gemeindegesetz von 1876 aufgrund des Vergleichs der Wortlaute von § 71 Abs. 2 und § 73 aKV die Stimmberechtigung in den Korporationsgemeinden nicht auf einen Wohnsitz im Kanton oder der Gemeinde eingeschränkt werden. So hielt § 71 Abs. 2 aKV zwar für die Bürgergemeinde fest, dass «die stimmfähigen Ortsbürger (§§ 27 und 29), welche entweder in der Gemeinde wohnen, oder aus Grund des Heimatrechtes in dieselbe steuerpflichtig sind, die Ortsbürgerversammlung bilden», während § 73 aKV bestimmte, dass die «nach § 27 stimmfähigen Genossen, oder, wo Realnutzungsberechtigungen sind, die stimmfähigen Inhaber dieser Realrechte ... die Korporationsversammlung wählen». Dieser Erkenntnis entspricht, dass – im Gegensatz zu den anderen Gemeindearten – einzige Pflichtaufgabe der Korporationsgemeinden seit je die Verwaltung der Güter ist, die als eigentlicher Gemeindegzweck – unter der zurückhaltenden kantonalen Oberaufsicht (§§ 11 und 73 KV – angesehen werden kann. Es sind also keine politischen Entscheidungen zu treffen, für die der Wohnsitz als Stimmrechtskriterium eine eigentliche Bedeutung haben könnte bzw. muss. Hingegen liegt es seit je in der Kompetenz

der einzelnen Korporationen, ob ein Korporationsnutzen ausgerichtet werde. Frigo hält fest, dass es gestützt auf § 126 des aGG («Die Aufnahme in eine Korporation oder Genossenschaft ist der freien und unbeschränkten Verfügung der Genossenschaft überlassen») den Korporationsgemeinden frei stehe, den Kreis ihrer Mitglieder in freier und unbeschränkter Verfügung weiter auszudehnen, insbesondere sind sie nicht gehalten, nur Ortsbürger der betreffenden Gemeinde als Mitglieder anzuerkennen. Dies gilt auch nach der Regelung im neuen Gemeindegesetz (§ 136 Abs. 2 GG: «Die Satzungen der Korporationen bestimmen, wer Anteilhaber des Korporationsgutes ist und wer als neuer Korporationsgenosse aufgenommen werden kann»). Bei einer Weiterung des Anteilhaberkreises wäre das Nutzungsrecht nicht mehr Ausfluss des Bürgerrechtes, sondern Resultat der Anteilhabereigenschaft, d.h. der Mitgliedschaft zu der öffentlich-rechtlichen Körperschaft der Korporationsgemeinde (Frigo, S. 160 f.).

Wie die historische Betrachtung somit eindeutig ergibt, konnte nach altem Recht wohl die Nutzenszahlung innerhalb der Korporationen eingeschränkt bzw. auf einen Wohnsitz im Kanton oder sogar in der betreffenden Ortsgemeinde eingeschränkt werden. Es konnte aber nicht das Stimmrecht über die vom – in § 84 Abs. 2 aKV keine Einschränkungen enthaltenden oder vorbehaltenden – Verfassungsrecht gezogenen Grenzen hinaus eingeschränkt werden. Die Nutzungsberechtigung und Mitgliedschaft, nicht aber das Stimmrecht, war und ist in der zugerischen Korporationsgemeinde seit je statutarisch geregelt. Entgegen der Argumentation der Korporation Zug ergibt sich daraus kein Widerspruch, dass zwar nur stimmberechtigt sein kann, wer überhaupt Genosse ist, dass die Korporationsstatuten den Kreis der Genossen aber enger fassen könnten als den vom Gesetzgeber gezogenen Kreis der Stimmberechtigung der – von den Statuten anerkannten – Genossen. Das Stimmrecht setzt eben das Genossenrecht voraus. Auch wenn es seit je zur Grundtendenz des zugerischen Verfassungsgebers gehörte, sich in den gemeinderechtlichen Angelegenheiten auf eine summarische Normierung zu beschränken und vielfach stillschweigend auf das historisch Vorgegebene und demnach auf eine weitgehende Autonomie abzustellen (Frigo, S. 20), so trifft dies gerade auf das Stimmrecht nicht zu.

bb) Aus den Materialien zu dem heute anwendbaren, neuen Gemeindegesetz vom 4. September 1980 geht nicht hervor, dass die Festlegung der Stimmberechtigung in den zugerischen Korporationen Gegenstand einer parlamentarischen Debatte gewesen wäre. Im Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 12. Januar 1979 (S. 67) wurde u.a. zu § 132 Entwurf GG (Gliederung) ausgeführt, dass nicht das Gemeindegesetz, sondern die Satzung der Korporation bestimme, wer Teilhaber an einem Korporationsgut sei. Erwähnt wurde gleichzeitig, dass der Satzungsautonomie der Korporationen Grenzen gesetzt seien durch das Institut der Korporationsgemeinde an sich, so dass durch die Satzungen der öffentlich-rechtliche Gemeindecharakter der Korporation nicht geändert werden könne. «Auch wäre es unzulässig, gewisse Grundrechte des Korporationsbürgers durch die Satzungen zu beschneiden, insbesondere sein Recht, die Korporationsverwaltung zu wählen» (zu § 135 Entwurf GG, S. 68). Diese Vorgabe betrifft nicht das Nutzenrecht, hingegen gerade das hier umstrittene, von der Verfassung für Wohnsitze in der ganzen Schweiz garantierte Stimmrecht. Der Gesetzgeber von 1980 hob

also den öffentlich-rechtlichen Gemeindecharakter der Korporation hervor und die Verpflichtung, nicht gewisse Grundrechte des Korporationsbürgers durch die Satzungen zu beschneiden, insbesondere sein elementares Recht, abzustimmen und damit die Korporationsverwaltung zu wählen. Im Gegensatz zum nachher eingeführten § 138 GG enthielt der Entwurf vom 12. Januar 1979 keine Bestimmung zum Stimmrecht, ebensowenig zu den anderen Gemeindearten (also z. B. keine Entsprechung zum später statuierten § 122 betreffend das Stimmrecht in der Bürgergemeinde). Hingegen ergeben sich aus den Anträgen des Regierungsrates zur redaktionellen Bereinigung vom 24. Juni 1980 sowie der bereinigten Anträge der vorberatenden und der Redaktionskommission vom 14. Juli 1980 folgende Anträge: § 28 KV sei wie folgt zu fassen: «Das Gesetz bestimmt für jede Gemeindeart den Kreis der Stimmfähigen», und § 63 GG und § 137^{bis} (schliesslich als § 138 GG verabschiedet worden) seien in der heute gültigen Fassung vorzusehen.

In einem aktenkundigen, als geharnischt zu bezeichnenden Schreiben von Kantonsrat Dr. Hans Ulrich Kamer als Präsident der Redaktionskommission vom 12. Juni 1980 an den Regierungsrat bemängelte dieser u.a., dass das Stimmrecht in den verschiedenen Gemeindearten teils widersprüchlich und inkonsequent formuliert worden sei. Insbesondere könnten nach der Verfassungsvorlage von § 28 Abs. 1 KV («sind in den Gemeinden stimmfähig: alle stimmberechtigten Gemeindebürger und -bürgerinnen, welche nicht anderswo niedergelassen sind (...)») in der Korporationsgemeinde, die ja auch zu den «Gemeinden» gehöre, alle stimmberechtigten Gemeindebürger und -bürgerinnen stimmen, «die nicht anderswo niedergelassen» seien. Dies habe «selbstverständlich niemand gewollt», denn sonst hätte man die Korporationsgemeinden ebensogut in den Bürgergemeinden aufgehen lassen können. Der Regierungsrat habe entgegen dem § 28 Abs. 2 KV («Das Gesetz umschreibt für jede Gemeindeart, wer in der betreffenden Gemeinde stimmfähig ist [...]») keine derartigen Bestimmungen für das Gemeindegesetz vorgeschlagen, weshalb die vorberatende Kommission die Lücken bei den Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden gefüllt habe, nicht aber bei den Korporationsgemeinden. So stehe nun, abgesehen von der «unzutreffenden» Formulierung des vorgeschlagenen § 28 Abs. 1 KV nirgends, wer in den Korporationsgemeinden stimmberechtigt sei. Im damals noch geltenden § 73 Abs. 1 KV stehe noch, dass «die nach § 27 stimmfähigen Genossen und Genossinnen oder, wo Realnutzungsberechtigungen sind, die stimmfähigen Inhaber dieser Realrechte oder deren Bevollmächtigte die Korporationsverwaltung wählen und sich, unter Vorbehalt der Ratifikation durch den Regierungsrat, ihr Reglement geben». Diese Bestimmung sei nun aber im Zuge der weidlich gerühmten «Straffung» weggefallen und durch nichts Gleichwertiges ersetzt worden.

Zu dieser Kritik äusserte sich Dr. Rudolf Mosimann mit Schreiben vom 17. Juni 1980 an den Regierungsrat. Er erwiderte ebenfalls pointiert, dass die Kommission entgegen der Meinung von Dr. Kamer die vermeintliche «Lücke» gefüllt habe, denn einmal verweise § 138 GG auf die Bestimmungen der Einwohnergemeinden, welche sinngemäss anzuwenden seien, und zum anderen hätten die Korporationsgemeinden nicht zufällig eine sehr weite Satzungsautonomie. Wer also in einer Korporationsgemeinde stimmberechtigt sei, sei nach den Satzungen

gen zu ermitteln. Enthielten die Satzungen darüber nichts, seien die Bestimmungen über die Einwohnergemeinde sinngemäss anzuwenden, was nichts anderes bedeuten könne, als dass in diesem Falle diejenigen Genossen und Genossinnen stimmberechtigt seien, welche in der «Gemeinde» oder sonst nirgendwo niedergelassen seien und in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt seien. Diese Regelung sollte auch gemäss Entwurf des Regierungsrates gelten. Welchen Grad von Satzungsautonomie man den Korporationsgemeinden zubilligen wolle, sei aber eine politische, nicht eine redaktionelle Frage. Die vorberatende Kommission des Kantonsrates unter dem Vorsitz von Dr. Paul Stadlin hielt in ihrem Bericht und Antrag zur Endbereinigung (auch im Namen der Redaktionskommission) vom 14. Juli 1980 fest, dass bezüglich der §§ 63, 122, 131, 137^{bis} sowie 142 GG nach Massgabe des vorgeschlagenen § 28 KV das Gesetz für jede Gemeindeart den Kreis der Stimmberechtigten bestimme. Die genannten Paragraphen enthielten die Ausführung dieses Verfassungsauftrages für jede der vier Gemeindearten.

Aus diesen historischen Belegen ergibt sich, dass es der damalige Kantonsrat Dr. H.U. Kamer – er war immerhin Obergerichtspräsident und auch als Parlamentarier alles andere als ein «Hinterbänkler», so insbesondere bei der Revision des Gemeindegesetzes Präsident der Redaktionskommission – als «selbstverständlich nicht gewollt» bezeichnet hat, dass in der Korporation alle stimmberechtigten Gemeindebürger und -bürgerinnen stimmberechtigt wären, «die nicht anderswo niedergelassen» seien. Nach seiner Aussage war also niemand im Rat der Meinung, das Stimmrecht sollte durch die Korporationen von einem Wohnsitz im Kanton Zug oder sogar in der bezüglichen Bürgergemeinde abhängig gemacht werden können. Doktor Rudolf Mosimann hingegen argumentierte tatsächlich damit, dass nach den Satzungen zu ermitteln sei, wer in einer Korporationsgemeinde stimmberechtigt sei; enthielten die Satzungen darüber nichts, seien die Bestimmungen über die Einwohnergemeinde sinngemäss anzuwenden, was nichts anderes bedeuten könne, als dass in diesem Falle diejenigen Genossen und Genossinnen stimmberechtigt seien, welche in der «Gemeinde» oder sonst nirgendwo niedergelassen und in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt seien. Dazu ist aber auszuführen, dass Dr. Mosimann auf die Deklamation von Dr. Kamer, dass eine entsprechende Einschränkungsmöglichkeit «selbstverständlich niemand gewollt» habe, konkret nicht eingegangen ist, und dass seine Meinung jedenfalls dem bisherigen Verständnis, wie es der Rechtshistoriker Frigo überzeugend darstellte (vgl. oben), klar widersprach. Weder führte er Belege aus dem Gesetzgebungsverfahren an noch sind solche ersichtlich. Und seine Beurteilung wird zudem der eigenständigen Geschichte und Struktur der Korporationsgemeinden insofern nicht gerecht, als die Korporationen im Gegensatz zu den politischen Gemeinden wie auch den Bürger- und Kirchgemeinden auf dem fundamentalen Nutzungsrecht beruhen und sich bei einer das Stimmrecht betreffenden Angleichung tatsächlich für die Korporationen letztlich die Frage nach der Abgrenzung zu den Bürgergemeinden und dem Sinn ihres Bestehens neben den Bürgergemeinden stellen würde. Zu Recht stellte aber Dr. Rudolf Mosimann fest, dass es eine politische, nicht redaktionelle Frage sei, welchen Grad von Satzungsautonomie man den Korporationsgemeinden zubilligen wolle. Zu einem politisch so gewichtigen Entscheid, den Korporationen – neu – auch für das Stimmrecht weitgehende

Autonomie einzuräumen, fehlen aber Belege in den Materialien. Und wenn schliesslich Dr. Paul Stadlin erklärte, die jeweiligen Paragraphen im Gemeindegesetz zur Frage des Stimmrechts enthielten die Ausführung des Verfassungsauftrages von § 28 Abs. 1 KV für jede der vier Gemeindearten, d.h. «das Gesetz [bestimmt] für jede Gemeindeart den Kreis der Stimmberechtigten», so ist dies am überzeugendsten dahingehend zu interpretieren, dass auch die für die Korporationen getroffene Regelung des Gesetzgebers über das Stimmrecht nicht durch die autonome Satzung der jeweiligen Korporationen je unterschiedlich weit sollte geändert werden können. Dem Gesetz sollte also nicht durch die Gemeinden – auch nicht durch die Korporationsgemeinden – derogiert werden können. Dem entspricht, dass der Regierungsrat in seinem Bericht und Antrag zum neuen Gemeindegesetz vom 12. Januar 1979 (S. 68) betonte, dass der Satzungsautonomie der Korporationen Grenzen gesetzt seien durch das Institut der Korporationsgemeinde an sich. Durch die Satzungen könne demzufolge der öffentlich-rechtliche Gemeindecharakter der Korporation nicht geändert werden. Desgleichen könnten die festen Aufgaben und Pflichten der Korporationsgemeinden in den §§ 133 und 134 GG nicht geändert werden. Auch wäre es unzulässig, gewisse Grundrechte der Korporationsbürger und -bürgerinnen durch die Satzungen zu beschneiden, insbesondere das Recht, die Korporationsverwaltung zu wählen. Wie erwähnt betrifft nichts weniger als das hier umstrittene Stimmrecht.

cc) Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass auch daraus nichts zu Gunsten der Rechtsauffassung der Beschwerdeführerin abgeleitet werden kann, dass im ersten Entwurf zu einem neuen Gemeindegesetz vom Januar 1973 der vorgesehene § 122 Abs. 3 entgegen der späteren Regelung noch bestimmte, dass die im Kanton wohnhaften Ortsbürger in den Versammlungen der aus einer Zusammenlegung der Korporationen mit den Bürgergemeinden entstehenden sog. Bürgerkorporationen stimmberechtigt sein sollten. Dass bei einer um die Korporationsgemeinde erweiterten Bürgergemeinde die für letztere geltende Wohnsitzbegrenzung hinsichtlich des Stimmrechts aufgrund ihrer grösseren Bedeutung bestehen bliebe, erscheint nichts als folgerichtig und bedarf keines weiteren Kommentars.

g) Im Sinne einer geltungszeitlichen Auslegung ist schliesslich von der legitimen und verständlichen Motivation der Korporation Zug zur angefochtenen Teilrevision der Statuten auszugehen, den inskünftig wachsenden Aufwand der Korporationskanzlei in Berücksichtigung der Verbundenheit zur Gemeinde einzugrenzen. Diesbezüglich fällt auf, dass der Verwaltungsrat in seiner Vorlage vom 30. April 2013 im Abschnitt über die Grundzüge der neuen Statuten zwar anführte, dass der Wohnsitz neu Voraussetzung für den Bezug des Korporationsnutzens sei. Nicht einmal erwähnt wurde dort jedoch die rechtlich viel einschneidendere Änderung im Stimmrecht. Im nachfolgenden Kommentar wurde die Einschränkung der Nutzenberechtigung in § 5 auf die im Kanton Zug wohnhaften Genossinnen und Genossen damit begründet, dass wegen der in der Zukunft infolge der Aufhebung der Voraussetzung des Geschlechternamens zu erwartenden Zunahme an Mitgliedern sonst mehr finanzielle Mittel benötigt würden und die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen und die Auszahlung des Nutzens für die Kanzlei einen enormen Aufwand bedeuten würden, der nicht unkontrolliert zunehmen dürfe. Zu

dem vor Gericht einzig noch umstrittenen § 10 wurde nur ausgeführt, dass dieser «in Analogie zu § 5» eine Beschränkung der Genossenschaftsrechte für nicht im Kanton Zug wohnhafte Mitglieder der Korporation bedeute. Diese Konsequenz sei für den Korporationsrat zwar nicht erwünscht, aber praktisch unumgänglich, weil zu erwarten sei, dass die Genossenschaft mittel- und langfristig erheblich wachsen werde. In fernerer Zukunft müsse eventuell gar eine Beschränkung des Genossenkreises auf das Gebiet der Stadtgemeinde erwogen werden. Diese Neuregelung bedeute aber nicht, dass die ausserhalb des Kantons Zug wohnhaften Genossinnen und Genossen gleichsam vom Korporationsleben ausgeschlossen seien. Im Gegenteil hätten sie nach wie vor das Recht zur Teilnahme an Veranstaltungen und Gemeindeversammlungen. Beschränkt würden nur die Stimm- und Wahlrechte sowie das Recht auf den Nutzen. Die Genossenschaftsrechte könnten so gesehen bei einem späteren Zuzug auch wieder ohne grosse Formalitäten aufleben. Man könne so betrachtet neuerdings von «aktiven» und «passiven» Genossenschaftsrechten sprechen. In der Diskussion an der Genossenversammlung vom 17. Juni 2013 wurde beim Traktandum der Teilrevision der Statuten u.a. ausgeführt, dass auch an die Generationen von Kindern und Kindeskindern zu denken sei, die ausserkantonale geboren seien und den politischen und faktischen Bezug zu Zug und zur Korporationsgemeinde immer weniger hätten, weshalb es auch vor diesem Hintergrund angebracht sei, eine analoge Regelung wie beispielsweise bei den Bürgergemeinden anzustreben.

Im Gegensatz zur Neuregelung des Stimmrechts entspricht die hier nicht mehr umstrittene Einschränkung des Nutzenrechts durch den neuen § 5 der Statuten dem höherrangigen Recht. So legt auch Frigo (S. 149) dar, dass allmählich überall Grenzen gezogen würden für die Nutzungsberechtigung, wobei die Korporationen Zug und Oberägeri die damals freizügigste und mitunter selbst von Korporationsbürgern gerügte Regelung aufgewiesen hätten, dass sie alle in der Schweiz wohnhaften Korporationsbürger am Nutzen teilhaben liessen, während z. B. Unterägeri und Walchwil nur den innert den Zuger Kantons Grenzen wohnhaften Mitgliedern ein Nutzrecht gewährten (die erwähnte Regelung galt für die Korporation Zug unverändert auch noch gemäss den Statuten von 1992, nun aber nicht mehr mit den neuen Statuten vom 30. April 2013, gemäss dessen § 5 die Bezugsberechtigung vom Wohnsitz im Kanton Zug abhängig ist). Tatsächlich können die Korporationen auf dem Wege der Statuten- oder Reglementsrevision die Nutzung anders ordnen oder aufheben, und zwar sowohl die Ausübung als auch das Nutzungsrecht selbst, denn es besteht kein Anspruch auf bedingungslose Unabänderlichkeit der Korporationsstatuten (Frigo, S. 160 f.). Für Frigo hat der Korporationsnutzen sogar überhaupt seine Existenzberechtigung verloren (S. 50 und 168). Ob überhaupt ein Korporationsnutzen ausgerichtet wird, liegt also seit je in der Kompetenz der einzelnen Körperschaften. Und diesbezüglich vermögen die Korporationsgemeinden zweifellos ihren Aufwand, sei es administrativ, sei es finanziell, im gewünschten Sinne einzuschränken. Soweit sich aber der heute ohnehin einzig mehr in der finanziellen Gewinnbeteiligung bestehende Nutzen des einzelnen Genossenbürgers durch eine befürchtete Erhöhung der Mitgliederzahl verringern würde, wäre dies für die Existenz der Korporation selber ohne Belang. Demgegenüber erwächst den Korporationen aus der blossen Teilnahme und Stimmabgabe Auswärtiger an den Genossenversammlungen, bei denen diese ohnehin weiter-

hin als willkommen bezeichnet worden sind, kaum ein nicht mehr zu bewältigender Aufwand. Zudem werden gerade nur jene auswärtigen Genossen von weither anreisen, die sich mit der Korporation – ganz im Sinne der Statutenrevision – wirklich noch verbunden fühlen, zumal ihnen das Nutzenrecht durch § 5 der neuen Statuten ohnehin entzogen ist. Nicht zuletzt aufgrund der heutigen technischen Möglichkeiten der Adressverwaltung und Kommunikation ist nicht ersichtlich, inwiefern eine Korporation durch die Erhöhung der Mitgliederzahl ihre wirtschaftlichen und kulturellen Ziele nicht mehr sollte verfolgen können. Der mit einer Zunahme der Mitgliederzahl ansteigende, aber heute technisch viel leichter zu bewältigende Verwaltungsaufwand rechtfertigt jedenfalls keine rechtsungleiche Behandlung der Korporationsgenossen bei ihren politischen Rechten, ausser das höherrangige kantonale Recht würde sie dazu ermächtigen. Insofern kann schliesslich im Sinne einer zeitgemässen Auslegung angenommen werden, dass die gesetzliche Regelung der Stimmberechtigung in § 138 GG mit gutem Grund sicherstellen will, dass die Korporationsmitgliedschaft unabhängig von einem kantonalen Wohnsitz ganz im Sinne ihrer ursprünglichen Bedeutung soll gelebt werden können.

5. a) (...)

b) (...) Es trifft – wie schon im historischen Kontext erwähnt – tatsächlich zu, dass von gewissen Korporationen gegen die gesetzliche Regelung verstossen wurde bzw. wird. Trotzdem sind die Behörden – auch gegenüber ihrer eigenen bisherigen Praxis – zur richtigen Rechtsanwendung verpflichtet. Ändert eine Behörde allerdings ihre Genehmigungspraxis, so hat sie sich an die verfassungsmässigen Voraussetzungen zu halten. Demgemäss ist eine bisher geübte Praxis nicht unwandelbar, sondern muss sogar geändert werden, wenn die Behörde zur Einsicht gelangt, dass das Recht bisher unrichtig angewendet worden ist oder eine andere Rechtsanwendung dem Sinn des Gesetzes oder veränderten Verhältnissen besser entspricht. Die Praxisänderung muss sich auf ernsthafte, sachliche Gründe stützen können, die umso gewichtiger sein müssen, je länger die als nicht mehr für richtig erkannte bisherige Praxis befolgt worden ist. Ist diese Voraussetzung erfüllt, steht eine Praxisänderung weder mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit noch der Rechtsgleichheit im Widerspruch (BGE 127 I 49 E. 3c S. 52; 127 II 289 E. 3a S. 292 f., je mit Hinweisen). Vorliegend bestehen zweifellos ernsthafte und sachliche Gründe für die vom Regierungsrat verweigerte Genehmigung bzw. für die Durchsetzung der sich aus Kantonsverfassung und Gemeindegesezt ergebenden organisatorischen Regelung der politischen Rechte in den Korporationsgemeinden. Zudem kann keinem Zweifel unterliegen, dass die Änderung grundsätzlich erfolgen muss, was durch die jüngste Vorgenemigung der Statutenrevision für die Korporationsgemeinde Oberägeri durch die DI bereits bestätigt worden ist. Und klarerweise überwiegt aufgrund der staatspolitischen Dimension der Fragestellung das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung klarerweise das Interesse an der Rechtssicherheit aufgrund der wenigen abweichenden Regelungen in anderen Korporationen. Erst recht liegt kein Verstoss gegen Treu und Glauben («Übergangsrecht», «Ankündigung») vor und besteht kein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht. Ohnehin konnte die frühere Genehmigung einiger als nicht rechtmässig zu betrachten-

der Statuten durch die DI nur vorläufig und summarisch erfolgen. Der Kanton kann jederzeit kraft seines Aufsichtsrechts deren Anpassung erwirken.

6. Aus § 138 des Gemeindegesetzes ergibt sich in Gesamtwürdigung der verschiedenen Auslegungselemente, dass die vom Regierungsrat entgegen der bisherigen Praxis der DI von der Beschwerdeführerin und damit von den Korporationsgemeinden verlangte Gewährung des Stimmrechts an alle Genossen und Genossinnen mit Wohnsitz in der Schweiz sich als rechtmässig erweist. Nur über eine Gesetzesrevision könnte eine andere Regelung des Stimmrechts erreicht werden. Demgegenüber wäre eine Beschränkung des Nutzenrechts wie des Genossenrechts auf Mitglieder mit Wohnsitz im Kanton bereits heute zulässig. Das kantonale Recht belässt den Korporationen bei der Ausgestaltung des Stimmrechts ihrer Mitglieder gerade keine Autonomie, denn § 138 GG bestimmt abschliessend darüber. Demzufolge ist die Beschwerde abzuweisen.

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 13. Mai 2015, V 2014 52

B

Stichwortverzeichnis

Gemeindeautonomie: Gemeindeautonomie in den Korporationsgemeinden, 5

Korporationen: Die Stimmberechtigung in den Korporationsgemeinden kann im Gegensatz zum Nutzenrecht und zum Genossenrecht nicht auf Mitglieder mit Wohnsitz im Kanton eingeschränkt werden., 5

Stimmrechtsbeschwerde: Abgrenzung der Stimmrechtsbeschwerde nach sect; 17bis GG zur Verwaltungsbeschwerde gemäß; ss sect; 17 GG, 5